

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DES
Dispositions Constitutionnelles
allemandes

RELATIVES

à la socialisation des entreprises économiques
(Art. 156 de la Constitution du 11 août 1919)

THESE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public pour les matières ci-après sera présenté et soutenu
le 6 février 1923, à 2 heures*

PAR

N. ANTONOPOULO

Président : M. RIST, Professeur.

Suffragants : { MM. JACQUELIN, Professeur.
TRUCHY, Professeur.

PARIS

DES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 49

1923

**Des dispositions constitutionnelles allemandes
relatives
à la socialisation des entreprises économiques**

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DES
Dispositions Constitutionnelles
allemandes

RELATIVES

à la socialisation des entreprises économiques
(Art. 156 de la Constitution du 11 août 1919)

THESE POUR LE DOCTORAT

L'acte public pour les matières ci-après sera présenté et soutenu
le 6 février 1923, à 2 heures

PAR

N. ANTONOPOULO

Président : M. RIST, Professeur.

Suffragants : { MM. JACQUELIN, Professeur.
TRUCHY, Professeur.

PARIS

DES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 49

1923



DÉDIÉ RESPECTUEUSEMENT
A MES PARENTS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

CHAPITRE I.

§ 1. — Historique succinct de la Révolution jusqu'à la convocation de la Constituante

Les lourds sacrifices consentis par la nation allemande durant 4 ans de guerre, les charges écrasantes pesant sur elle, le mécontentement grandissant des masses populaires, avaient incité le gouvernement impérial, déjà au printemps de 1917, à offrir des compensations au peuple.

Compensations, sous la forme d'une collaboration étroite avec le chef autocrate, aux destinées de l'Empire, pâture classique et qui présageait de la tourmente future dans laquelle l'œuvre de Bismarck devait sombrer. Une guerre heureuse eut sans doute affermi et étendu le régime absolu, antidémocratique, antiparlementaire, qui était celui de l'Allemagne impériale ; une guerre malheureuse, c'était la chute inévitable, car il est de l'essence des gouvernants absolus d'attirer à eux

Voir les souvenirs d'Erzberger, p. 359. Celui-ci venait d'être nommé sous-secrétaire d'Etat dans le cabinet Max de Bade. Parlant de la transformation du système de gouvernement en Allemagne, il dit : « Il nous était douloureux de penser qu'il avait fallu la débâcle militaire complète pour donner au peuple allemand, une forme de gouvernement que possédaient depuis longtemps tous les peuples civilisés d'Europe. Nous savions en outre qu'en haut lieu, on nous avait trouvés juste assez bons pour supporter devant le monde la responsabilité des misères qui allaient suivre.

tout le bénéfice des situations avantageuses, mais de se soustraire aux responsabilités douloureuses.

Le mouvement révolutionnaire allemand peut être divisé en deux grandes périodes :

La première est celle des concessions impériales, période de la révolution purement politique, période pacifique de réformes timides qui se termine par la chute de l'ancien Régime et la prise du pouvoir par les socialistes.

La seconde débute le 9 novembre de la même année. Illustrée par des grèves sanglantes, des mouvements révolutionnaires, par l'apparition des Conseils Ouvriers et Soldats, par une lutte tenace entre les conceptions sociales de la Social-démocratie minoritaire et majoritaire; elle se clôt théoriquement par la convocation de l'Assemblée Nationale.

Le 7 Avril 1917, par message adressé au Reichstag, le Kaiser demande « une collaboration joyeuse », entre les membres de la Nation, et Bethmann-Hollweg, un mois plus tard, reconnaît l'utilité et la justice d'une « collaboration confiante de l'Empereur et de la Nation. »

Cependant, Bethmann-Hollweg démissionnait bientôt remplacé par Michaëlis dont le discours en date du 19 juillet 1917 abondait dans le même sens. Mais, signe des temps, les ministères succédaient aux ministères. Michaëlis cédait la place à Hertling, qui lui-même était remplacé par Max de Bade.

Toutefois, avant le départ de Hertling, le Kaiser lui adressait le 30 septembre 1918, une lettre qui peut être considérée comme le début des réformes. Ce qui jusqu'alors n'était que manifestations verbales se muait en

un commencement d'exécution, sous l'approche de la défaite militaire.

« Je désire, est-il écrit, que le peuple allemand collabore plus efficacement que par le passé à la détermination des destinées de la Patrie. C'est donc ma volonté que des hommes portés par la confiance du peuple prennent part, dans une large mesure, aux droits et obligations du gouvernement. Je vous prie, en attendant que je vous trouve un successeur, de terminer votre œuvre en conduisant les affaires courantes, et en mettant en voie les mesures voulues par moi. »

Malgré les termes quelque peu vagues et l'affirmation d'une volonté impériale, le changement du système de gouvernement était net. Désormais, les hommes ayant la lourde charge du gouvernement, devaient être des hommes de confiance du peuple.

D'ailleurs, le vent des réformes souffle plus sensiblement dans le discours-programme tenu par Max de Bade au Reichstag, le 5 octobre 1918 : « Il correspond à l'essence du système de gouvernement désormais instauré (eingeführten) chez nous, le fait que j'expose sans retard et publiquement les principes suivant lesquels j'ai l'intention de remplir ma fonction lourde de responsabilités. Ces principes ont été établis avant que je me décide à l'acceptation du poste de chancelier, par un accord entre les gouvernements confédérés et les chefs des partis de la majorité de cette Chambre. Ils contiennent, non seulement, mes propres convictions politiques, mais aussi celles de la grande majorité de la représentation populaire allemande et conséquemment de la nation allemande... »

Chose encore plus remarquable, le prince Max de

Bade sent sa tâche allégée par le fait «que dans le nouveau gouvernement, des hommes du monde travailleur» aient été appelés aux plus hautes fonctions du Reich, alors qu'en juillet 1917, le Kaiser recevait en audience les représentants de toutes les fractions du Reichstag, à l'exception des social-démocrates indépendants. A cette même entrevue, l'Empereur disait textuellement : «Là où paraît la Garde, il n'y a pas de démocratie (1).

Ces vœux allaient légalement être mis en vigueur par deux lois du 28 octobre 1918. Celles-ci visaient un triple but :

a) parlementariser le gouvernement du Reich, en rendant le chancelier responsable des actes politiques de l'Empereur, et en exigeant la démission du Chancelier qui ne bénéficie plus de la confiance du Reichstag et du Bundesrat ;

b) diminuer les droits de l'Empereur en ce qui concerne les déclarations de la guerre et la signature de la paix ;

c) soumettre le commandement du Kaiser au contrôle parlementaire.

Mais, il était déjà trop tard. L'ère des réformes était passée.

Révoltes militaires, grèves, constitution de Conseils, des Soldats et Ouvriers, le mouvement gagna en ampleur s'étendit sur tout le territoire de l'Empire.

A Berlin, le gouvernement Max de Bade essaya encore de sauver la façade. Sentant sourdre la colère populaire, il va chercher à l'endiguer par la promesse de convocation de la Constituante. Presque simultanément,

(1). Souvenirs d'Erzberger, Payot, p. 75.

le 9 novembre, il annonce l'abdication de Guillaume II et la renonciation du Kronprinz à la Couronne.

Mais le même jour, le Conseil des Ouvriers et Soldats de Berlin décréta la grève générale.

C'est alors que le parti social-démocrate entra en scène. Dans l'après-midi du même jour, Ebert et Scheidemann se rendirent auprès du Chancelier et le sommèrent de leur remettre le pouvoir. Ils firent valoir la nécessité de mettre un terme à la révolution grondante, à l'effusion de sang, insistèrent sur le peu de confiance vis-à-vis des hommes de l'ancien régime, et après avoir promis de gouverner selon la Constitution, Ebert entra immédiatement dans les fonctions de Chancelier d'Empire.

De la terrasse du Reichstag, Scheidemann, aussitôt après, proclamait la République.

Désormais, l'ancien Régime était définitivement écarté : « Nous avons vaincu sur toute la ligne, l'Ancien Régime n'est plus. »

Ainsi se termine la Révolution politique, menée par l'ancienne Social-Démocratie qui ambitionnait de reconstruire l'Empire sur une base démocratique en faisant sanctionner les réformes par le suffrage populaire.

Mais le terme de l'agitation révolutionnaire n'était pas encore arrivé. La Social-Démocratie allait voir se dresser devant elle un ennemi autrement redoutable que l'Ancien Régime chancelant et vacillant. Désormais, la lutte quittant le terrain purement politique, sur lequel elle s'était campée jusqu'à présent, allait se dérouler également autour des questions sociales entre les deux anciens alliés : les Socialistes-Majoritaires et l'U. S. P. D., les Indépendants.

Ceux-ci, sous l'influence du mouvement prolétarien qui se déroulait en Russie, professaient un souverain mépris pour la représentation populaire et la démocratie. Le moment leur semblait opportun pour instaurer la République des Conseils et faire aboutir leurs projets d'une rapide socialisation des moyens de production. Et l'ancienne Social-Démocratie, après avoir victorieusement combattu à droite, entama la lutte à gauche. De ce côté là, la victoire devait également couronner ses efforts. Mais, quelle patience et quelle souplesse ne fallut-il pas déployer pour arriver à arracher des mains des Indépendants le fruit de leur œuvre ! Car malgré les apparences, le pouvoir effectif était entre les mains de l'extrême gauche. Ils étaient maîtres de la rue et c'étaient leurs troupes, leurs organes qui avaient fait la Révolution.

Ebert et Scheidemann, en se précipitant chez Max de Bade le 9 novembre, avaient manœuvré avec une extrême habilité. Et le pouvoir qui en toute justice, revenait entièrement aux Indépendants, fut désormais partagé entre eux et les Majoritaires. La lutte s'engagea dès le lendemain, et c'est autour de l'idée d'une Constituante qu'elle se déroula.

Le lendemain, 10 novembre, après une entente entre les deux fractions socialistes dans laquelle il était formellement stipulé que la souveraineté politique résidait entre les mains des Conseils d'Ouvriers et Soldats, le Conseil de Berlin lançait une proclamation où il était dit entre autres.

« L'Allemagne est devenue une République socialiste. Les titulaires du pouvoir politique sont désormais les Conseils d'Ouvriers et Soldats. »

Un gouvernement mixte fut constitué, composé de trois majoritaires : Ebert, Scheidemann, Landsberg, et trois Indépendants : Haase, Dittmann, Barth. Ebert et Haase prennent la présidence : ce sont les Commissaires du peuple.

Les concessions d'Ebert et la reconnaissance de la République des Conseils qui impliquait l'abandon de l'idée d'une Constituante, n'étaient que temporaires. Le pouvoir des Conseils était en effet tel, qu'un gouvernement unitaire aurait été impossible si le nouveau Chancelier avait gardé à ce moment une attitude intransigeante.

Il se réservait pour l'avenir. Et, en effet, les Etats particuliers et le Congrès général des Conseils d'Ouvriers et Soldats lui vinrent en aide.

Le 25 novembre 1918 se réunissait à Berlin, une « Conférence des Etats fédérés allemands » composée des représentants des gouvernements révolutionnaires d'Allemagne (1). Ebert à qui fut confiée la Présidence, déclara :

« La réglementation définitive de la collaboration entre le Reich et les Etats Fédérés doit être confiée à une Assemblée Nationale que le Gouvernement était décidé à convoquer le plus tôt. Auparavant, on devrait établir un régime provisoire.

Au cours des délibérations dont le caractère fut souvent orageux, une grande majorité se manifesta en faveur de la Constituante et du maintien au pouvoir des représentants des Conseils jusqu'à sa convocation.

Ce fut alors seulement que le Conseil des Commissai-

(1) L'Autriche et le Schleswig-Holstein étaient représentés.

res du Peuple se décida le 30 novembre, à publier une ordonnance convoquant la Constituante.

Le 6 décembre, Ebert était élu Président de la République socialiste.

Un fait inattendu devait définitivement ruiner les rêves des Indépendants. Entre le 16 et 20 décembre, se réunissait à Berlin un Congrès de délégués de tous les Conseils d'Ouvriers et Soldats de la République socialiste allemande. Voici les décisions qu'il prit :

a) il écarta définitivement par 334 voix contre 90 le système des Conseils ;

b) fixa au 19 janvier 1919 la date des élections pour l'Assemblée Nationale.

Battus, les Indépendants tentèrent de s'emparer du pouvoir par la force et ce fut la Noël sanglante de 1918, Mais le succès fuya leurs armes.

Haase, Dittmann et Barth, démissionnèrent le 29 et furent remplacés par les trois majoritaires : Noske, Wissel et Lobe.

L'Assemblée Nationale fut élue le 19 janvier. Les élections donnèrent les résultats suivants :

<i>Partis</i>	<i>Sièges</i>	<i>Voix</i>
Deutschnationale	34	3.200.000
Deutsche Volkspartei	23	1.200.000
Centre	88	6.000.000
Démocrate	77	5.600.000
Social-Démocrate	164	11.400.000
Indépendant	24	2.300.000
Divers	11	500.000

§ 2. — La naissance de la nouvelle Constitution

L'Assemblée Nationale se réunit le 6 février 1919 à Weimar. Sa première tâche consistait évidemment à donner à l'Allemagne une Constitution, afin de mettre un terme à la situation équivoque créée par les événements révolutionnaires.

Pouvait-on attendre jusqu'à l'élaboration de la loi constitutionnelle définitive dont la discussion menaçait de durer plusieurs mois? Il fallait à tout prix donner une base légale sanctionnée par la volonté populaire à la vie publique de la Nation.

A cet effet, une loi provisoire fut votée le 10 février. Après son vote, le Conseil des Commissaires du Peuple remettait le pouvoir entre les mains de l'Assemblée Nationale. Cette loi peut être considérée, au point de vue politique comme le précurseur de la Constitution du 11 août. Elle reconnaît l'unité politique du Reich et sa base démocratique. Mais au point de vue social et économique, elle est muette. Cela ne doit pas étonner, car bâclée à la hâte, elle n'aurait pu aborder le domaine économique autrement complexe et dangereux.

D'ailleurs, une autre loi, celle du 4 mars 1919, nommée loi de transition, (Übergangsgesetz) vint compléter la première.

Pas plus ici que dans la précédente, les questions économiques et sociales n'étaient traitées.

Le gouvernement ne tardait d'ailleurs pas à publier quelques jours après la convocation de l'Assemblée, un projet de Constitution, (1) entièrement élaboré par le

(1) Reichsanzeiger du 20 juin 1920.

secrétaire d'Etat Dr Preuss. Mais cette première ébauche était d'un caractère tellement unitaire, qu'elle souleva les plus vives objections dans les Etats-membres de l'Empire. La Bavière, notamment s'opposa si fortement que le gouvernement se vit dans l'obligation de réunir une Conférence des représentants des Etats particuliers. Il fut décidé, qu'aucun projet de Constitution ne serait soumis à la Constituante avant qu'il ne soit adopté par une Commission des Etats-membres appelés : *Staatenausschuss*.

Les travaux préparatoires entre cette commission et le Gouvernement commencèrent aussitôt, de sorte que celui-ci était à même de déposer le 24 février un second projet (2) de Constitution plus détaillé et beaucoup moins unitariste que le premier.

La discussion en première lecture à l'Assemblée commença le 28 février 1919 et se termina le 4 mars, avec le renvoi du projet à une Commission de 28 membres appelée 8^e Commission. Celle-ci était composée de 11 socialistes, 6 centristes, 5 démocrates, 3 *deutschnationale*, 2 *Deutsche Volkspartie* et 1 indépendant; elle était présidée par le député démocrate Haussmann. Les travaux de cette Commission sont d'une grande importance. C'est la Commission, en effet qui donna à l'ensemble de la Constitution et spécialement à la partie économique, qui va nous occuper, sa forme définitive. Les débats en séance plénière n'amenèrent par la suite que des changements de détail (1) qui n'atteignirent nullement le caractère d'ensemble du projet. La Commission

(2) Comptes-rendus sténographiques de l'Assemblée Nationale, tom. 335, N° 59.

(1) « Ainsi l'œuvre de la Commission est une des pièces les plus imposantes dans l'élaboration de la Constitution » (Anschütz : *Die Verfassung des Deutschen Reiches* » Berlin 1921, p. 21.)

bouleversa le projet qu'on lui soumit. Elle divisa le tout en deux grandes parties consacrant la seconde aux « Droits et Devoirs des Allemands ». Au surplus alors que le projet ne contenait relativement à cette manière que 13 articles elle en augmenta le nombre jusqu'à 55. En ce qui concerne tout particulièrement la section V de la 2^e partie, qui traite de la « Vie économique » la Commission chargea une sous-commission d'en élaborer le texte.

Après de nombreuses séances, pendant lesquelles les membres des partis firent preuve d'un esprit de conciliation « comme il est de plus en plus rare de rencontrer dans la vie parlementaire », la Commission déposa son travail sur les bureaux de l'Assemblée Nationale. Celle-ci après une 2^e (du 2 au 22 juillet) et 3^e lecture (du 29 au 31 juillet) vota l'ensemble par 262 voix contre 75.

Votèrent contre les partis suivants: les Deutschnationales, la Deutsche Volkspartei, les Indépendants et le Bayrische Bauernbund. En somme, à part l'extrême droite et l'extrême gauche, la Constitution fut approuvée par la grande majorité de l'Assemblée Nationale. Encore faut-il mentionner que même les partis opposants ont largement contribué par des membres influents à l'élaboration du texte constitutionnel. Ceci permit au député Haussmann, président de la 8^e Commission à rendre hommage à cet esprit de collaboration. Ouvrant les débats sur le projet élaboré par la Commission il dit: (1) « Mais tous les partis ont consciencieusement collaboré — tous. Ceci donne au travail de la Commission le caractère d'une œuvre collective de

(1) Comptes rendus stén. de l'Assemblée Nationale tom, 327 p. 1202 B.

toutes les tendances exprimées dans notre peuple et dans cette Assemblée et non pas celui d'une œuvre de parti ou d'une majorité de partis ».

Derrière la majorité parlementaire il y avait aussi incontestablement la majorité du peuple allemand.

§ 3. — Les textes sur la socialisation

La Constitution comporte en tout 181 articles divisés en deux grandes parties. La première intitulée : « Organisation et attributions de l'Empire » est subdivisée en 7 sections : 1) Empire et Pays ; 2) le Reichstag ; 3) le Président d'Empire et le Gouvernement ; 4) le Reichsrat ; 5) la législation d'Empire ; 6) l'Administration d'Empire ; 7) la Justice.

La deuxième partie porte le titre de : Droits et Devoirs fondamentaux des Allemands et comporte cinq sections : 1) l'Individu ; 2) la Vie sociale ; 3) la Religion et les Confessions religieuses ; 4) Education et Ecole ; 5) la Vie économique. Des « Dispositions transitoires et finales » clôturent le tout.

Les articles de la Constitution, qui traitent de la Socialisation en général sont au nombre de deux :

1) L'art 156 fondamental en la matière vise les entreprises économiques, établit les modalités de la Socialisation et en pose les conditions. Il est à la base de la question.

L'art 155 relatif à la réforme agraire accorde certains droits de contrôle à l'Etat sur la répartition et l'utilisation du sol, sur ses richesses et sur les forces naturelles. Par là il se rapproche de certaines modalités de l'art 156. C'est pourquoi on peut le considérer comme établissant

le principe de la socialisation du sol. Mais il ne crée aucun droit et n'impose aucun devoir à l'individu ». C'est uniquement une « *lex ferenda*, non une *lex lata* ».

Mais en dehors de ces textes, constitutionnels et de quelques lois particulières qui ont fait application de l'art. 156 à certaines branches de l'industrie et à des forces naturelles il existe un autre texte législatif important qui traite de la question de la Socialisation : c'est la fameuse loi du 23 mars 1919. C'est une simple loi ordinaire que de ce fait ne rentre pas dans l'étude présente. Mais ses dispositions ayant entièrement inspiré les textes constitutionnels, nous ne pouvons la passer sous silence. Elle est d'ailleurs complètement englobée par les art. 155 et 156. Ce dernier surtout en a reproduit les modalités, les conditions, les principes, les a étendus et éclairés. N'ayant jamais été abrogée, cette loi fait actuellement double emploi avec les art. 156 et 155 de la Constitution.

C'est uniquement de l'art. 156 que nous aurons à nous occuper dans cet ouvrage. C'est lui seul qui crée le régime de socialisation, lui donne sa structure juridique ; il est le moule dans lequel viendront se conformer toutes les mesures spéciales de socialisation visant les différentes branches de l'industrie ou la propriété du sol. Car l'art. 155 donne uniquement la faculté à l'Etat d'appliquer au sol une des quatre formes de socialisation préconisée par l'art. 156. Son importance à ce point de vue est donc d'ordre tout à fait secondaire.

CHAPITRE II

Les articles économiques de la Constitution; leur sens et leur rapport avec la socialisation

La Constitution allemande du 11 août 1919 est divisée en deux grandes parties. La première traite de « l'Organisation et attributions de l'Empire », la seconde intitulée « Droits et Devoirs des Allemands », établit les rapports entre l'Etat et l'Individu, pose les barrières du pouvoir étatiste, accorde au citoyen les libertés individuelles et lui impose certains devoirs.

Cette structure n'est pas une particularité de la Constitution allemande. L'insertion des droits de l'homme dans les Constitutions remonte historiquement aux Etats de l'Amérique du Nord (1) puis passa dans les Constitutions françaises de l'époque révolutionnaire. De là, cette pratique s'étendit à un grand nombre de constitutions modernes des Etats civilisés.

En Allemagne même, la Constitution prussienne de 1850 et celle de Francfort de 1849 sont des précédents historiques auxquels les partisans de cette méthode à l'Assemblée de Weimar ne manquèrent pas de faire appel. (2).

(1) Voir Jellinek : « Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen » trad. franç. Georges Fardis. — Paris 1902.

(2) Voir Protocole 8^e Commission p. 366 discours Beyerle.

Mais il en va tout autrement de l'esprit avec lequel fut traitée cette deuxième partie, et de son contenu. Une œuvre moderne sans précédent dans l'histoire des Constitutions apparaît aux yeux de celui qui simplement parcourt les sous-titres de cette partie. Par la diversité des matières, par la minutie avec laquelle elles sont traitées, cet instrument constitutionnel surprend déjà : « Il renferme des règles qu'on n'est pas habitué à rencontrer dans une Constitution (1)... » Il ne nous appartient pas ici de porter un jugement sur son ensemble.

Mais il est de notre devoir pour la bonne intelligence de notre ouvrage d'examiner la cinquième section de cette seconde partie de la Constitution où se trouve exposée en 14 articles toute la doctrine économique des Constituants de Weimar. L'art 156 que nous nous sommes proposés d'examiner fait partie de cette section. Il rentre dans le cadre constitutionnel de l'organisation économique du Nouvel Empire.

L'existence même dans une Constitution d'une section comportant le règlement de la Vie économique de la Nation est une de ces innovations dont nous parlions précédemment.

Il y a dans cette section deux choses bien différentes.

- 1) La formule d'une doctrine économique et sociale ;
- 2) Une série d'applications de cette doctrine à nombre de manifestations de la vie économique d'une nation.

Le fait devoir consacrer dans une Constitution issue d'une Révolution politique et sociale une doctrine économique n'a rien de nouveau. Déjà la Révolution

(1) Larnaude. — Préface à la Const. de l'Empire allemand du 11 août 1919 traduction Dubois p. 11.

Française avait adopté et fait sienne la théorie du Libéralisme économique. Cette doctrine qui fut celle de la neutralité absolue de l'Etat en matière économique, se trouve insérée dans tous les documents constitutionnels de l'époque : « Liberté du travail, liberté de la propriété, liberté des échanges entre les peuples aussi bien qu'entre les individus, suppression des privilèges et des monopoles, renversement des barrières de classe, égalité devant la loi, égalité devant l'impôt : c'est avec ces formules toujours inspirées d'une seule et même idée, que le libéralisme économique s'était fait fort de trancher toutes les questions sociales » (1). Or ces formules nous les rencontrons dans toutes les constitutions de la Révolution et c'est en leur nom que celle-ci fut faite.

La doctrine économique et sociale de la Révolution allemande se trouve, elle, toute entière, dans cet article 151 de la Constitution placé premier de la Section :

« L'organisation de la vie économique doit correspondre aux principes de justice de se proposer comme but de garantir à tous une existence digne de l'homme. Dans ces limites la liberté économique de l'individu sera assurée.

Il n'y aura lieu de recourir à la contrainte légale que pour réaliser des droits menacés ou pour satisfaire à des exigences impérieuses du bien public.

La liberté du commerce et de l'industrie est garantie aux termes des lois d'Empire.

Dans cet art. est consignée : « l'idée fondamentale qui inspire les rapports de l'Etat dans la vie économique » selon l'expression du député rapporteur Sinzheimer à l'Assemblée de Weimar le 21 juillet 1919.

(1) Leroy Beaulieu : « La Révolution et le Libéralisme » (Paris 1890, p. 206).

Le § 1 de cet article a été considéré comme l'idée de base qui a présidé à l'élaboration de toute la section. Son but est de mettre une limite à la liberté individuelle. Cette limite est établie par l'idée de justice qui doit présider aux rapports des individus entre eux. « Mais la justice exige avant tout la garantie d'une existence digne-ment humaine pour tout ce qui a figure d'homme. En conséquence, la loi doit interdire toute manifestation de la liberté économique individuelle qui mettrait en danger cette garantie ; elle doit surtout interdire l'adoption, par voie contractuelle, de conditions de travail inhumaines non seulement à celui qui les impose, mais aussi à celui qui contraint, serait prêt à s'y soumettre » (1). C'est en somme la doctrine interventionniste qui a connu une prospérité toujours croissante dans ces dernières dizaines d'années. De nombreuses lois, dans tous les pays, lui ont donné une consécration légale. Avec l'Assemblée Nationale de Weimar elle est désormais reconnue comme le principe fondamental de la vie économique du Nouvel Empire et reçoit la garantie et l'autorité d'une loi constitutionnelle.

Mais l'insertion d'une doctrine économique dans la Constitution n'a rien de nouveau par elle-même. « La Révolution allemande, dit le Dr David, président de l'Assemblée Nationale, n'est pas seulement politique, mais économique et sociale. Méconnaître cela serait funeste. Un idéal nouveau plus élevé vit dans les masses du peuple travailleur » (1). Il était tout naturel puisque tel était le caractère de cette Révolution que les principes au nom desquels elle éclata fussent enregistrés

(1) Anschütz. — Die Verfassung des Deutschen Reiches, p. 243.

(1) Comptes-rendus stén. de l'Assemblée Nationale, tom. 326, p. 9 B.

dans la nouvelle Constitution. La Révolution française sous la bannière de qui le libéralisme économique a pu triompher, n'a pas agi différemment. C'est un illustre précédent qui à lui tout seul enlève à cette méthode tout caractère de nouveauté.

Mais, et c'est ici que nous nous trouvons devant une véritable innovation, en dehors du principe nous rencontrons dans cette section consacrée à la Vie économique toute une organisation méticuleuse du système : une charte du travail, des règles sur l'expropriation, une conception sociale de la propriété, une solution du problème agraire, etc., etc... en somme en dehors du principe lui-même toute une série d'applications de ce dernier aux différentes branches de l'activité économique de la Nation.

Cette procédure qui apparaît pour la première fois dans une Constitution, réglant parfois en détail des matières qui étaient jusqu'à présent du ressort du législateur et non du Constituant surprend et exige une explication. Le pourquoi vient immédiatement à l'esprit de celui qui étudie ce document constitutionnel. Nous pouvons classer en deux catégories les raisons qui l'expliquent.

- a) des raisons d'ordre politique ;
- b) des raisons d'ordre théorique.

En suivant le développement historique de cette section dans les travaux parlementaires nous verrons sous quelles influences elle naquit et le pourquoi de son existence.

Il y eut en tout trois projets sur la Constitution. Le premier émana du Dr Preuss, le second fut un projet gouvernemental et le troisième fut celui de la 8^e Com-

mission que l'Assemblée Nationale adopta avec quelques modifications de peu d'importance.

A travers ces évolutions successives, quel fut le sort de la 2^e partie de la Constitution relative aux : Droits et Devoirs des Allemands (1) en général et de la section économique en particulier ?

Le premier projet Preuss était muet à ce sujet. Il ne contenait aucune disposition d'ordre économique ou social. Il traitait uniquement de l'organisation politique du Nouvel Empire en accusant fortement un caractère unitaire. Œuvre d'un homme préoccupé surtout du sort politique de son pays, on ne saurait tirer aucune déduction de ce projet qui n'a jamais connu les critiques et les vicissitudes des débats parlementaires. Ayant soulevé d'après critiques de la part des gouvernements des Etats particuliers il fut écarté et céda la place au projet élaboré en commun entre le gouvernement d'Empire et la Commission des Etats. Ce fut celui-ci que le Gouver-

(1) A propos du titre de cette 2^e partie de la Constitution, qui répond aux déclarations des droits des Constitutions américaines et françaises, remarquons qu'il ne parle pas uniquement des Droits mais aussi des Devoirs des Allemands. M. le Député Nammann auteur d'un projet original sur les droits individuels présenta ce fait à la 8^e séance de la 8^e Commission chargée de l'étude du projet de la Constitution comme le résultat d'une idée nouvelle : « Les droits fondamentaux, dit-il, étaient pour la plupart du temps des documents d'une victoire politique ; les vainqueurs formulaient ce qu'ils avaient gagné dans les luttes politiques et sociales pour ainsi dire au moyen de résolutions de paix. On fixait, documentairement, dans celles-ci les conquêtes de la Révolution. Mais on en venait moins à formuler aussi les responsabilités et les devoirs qu'on devait admettre. Mais cela se comprend de lui-même ; dans la mesure où les droits du libre citoyen augmentent, les services que peut exiger de lui l'Etat s'accroissent aussi. Il serait pour cela bon de ne point parler dans les droits fondamentaux uniquement de droits mais aussi de leurs pendants, des devoirs »

Cependant la Constitution allemande n'est pas la première qui ait adopté l'idée des devoirs. Déjà la Const. de l'an III était précédée d'une déclaration des *Droits et Devoirs* de l'Homme et du Citoyen ; on y lit ceci :

« Le peuple français proclame en présence de l'Etre suprême la déclaration suivante des Droits et Devoirs de l'Homme et du Citoyen, etc. etc... »

nement déposa sur le bureau de l'Assemblée Nationale le 24 février 1919 (1). La seconde partie de ce document était consacrée aux « Droits fondamentaux du peuple allemand. » Quatorze articles figurent sous cette rubrique. Et ici pour la première fois nous rencontrons des articles de nature économique mais auxquels il manque la richesse des dispositions du projet définitif et leur systématisation. Art. 33 : « La Liberté de coalition ne doit d'aucune manière être limitée. »

L'art. 34 dit : « La force du travail se trouve sous la protection particulière du Reich ». .

Et l'art. 37 : « La propriété est inviolable. Une expropriation ne peut avoir lieu que pour le bien public contre indemnité et sur une base légale. »

En dehors de ces trois art. le projet énumère dans sa première partie à l'art 9 les matières qui sont du domaine de la compétence législative du Reich :

Art. 9. « Le Reich a le droit de légiférer sur . . .

15) La réglementation de la création et de la distribution des biens économiques pour l'économie collective allemande. »

Epars, lapidaires, ces art. donnent l'impression d'avoir voulu garantir la propriété privée tout en tranquillisant le peuple travailleur en révolte par quelques phrases sur le droit du travail et l'économie collective (1). Nous ne possédons malheureusement pas le protocole des séances qui virent naître ce document. Le

(1) Comptes-rendus stén. de l'Assemblée Nationale, tom. 335, N° 59.

(1) Voici ce que dit le député socialiste Fischer le 28 février 1919 : « Que doit on dire à l'art. 34 ? Que signifie cela ? Stipule-t-il le droit au travail ? Dans ce cas, l'obligation au travail doit y rentrer également. Veut-on énoncer par là l'obligation générale de l'Etat à la protection ouvrière ? C'est inutile ; l'art 9 déjà le considère comme un des devoirs de la législation d'Empire. »

Gouvernement n'a pas cru devoir le publier et nous ignorons de ce fait les influences qui ont dominé et finalement poussé à son adoption. Mais nous sommes obligés de constater qu'aucune doctrine d'ensemble n'émane d'eux. A part le vieux principe de l'inviolabilité de la propriété, les autres articles ont l'air de phrases creuses où l'on cherche en vain une idée maîtresse.

C'est ainsi que le projet vint devant l'Assemblée Nationale. Tout de suite, son insuffisance amène des critiques. Et à travers celles-ci on voit poindre le principe qui guidera ces hommes dans la question économique-sociale ; on entend exposer par les orateurs des différents partis la nécessité de créer à côté de la démocratie politique, la *démocratie économique* et d'ancrer celle-ci dans la Constitution.

Le député social-démocrate Fischer prenant la parole dénonce au nom de son parti les lacunes et les déplore : « Nous, social-démocrates, le plus fort parti du Nouvel Empire, dit-il, (1) nous avons encore un second devoir à exécuter, à savoir remplir l'Allemagne nouvelle d'un esprit social socialiste pour qu'elle devienne ce que les ouvriers socialistes recherchent depuis des dizaines d'années... ce pourquoi ils ont commencé la révolution du 9 nov. c'est-à-dire la République social-démocrate allemande. De cet esprit social il ne doit malheureusement — nous devons constater cela avec regret — pas entrer autant dans la Constitution que nous, ouvriers, l'aurions espéré avec raison ». Mais après avoir constaté la pauvreté des clauses économique-sociales, il

(1) Comptes-rendus stén. de l'Assemblée Nationale, tom. 326, p. 372 A.
— 17^e séance.

continue et malgré la discrétion dont il entoure ses paroles on sent percer la menace. Il cite l'opinion de Lassalle d'après laquelle une Constitution n'est que l'expression juridique des rapports de puissance, de force dans un Etat, que par conséquent les questions de Constitution ne sont en première ligne que des questions de forces sociales en présence et non des questions de droit : « Le développement économique et politique dans l'Empire donne la preuve pour cela. Les rapports des ouvriers à l'Etat se sont transformés conformément à la transformation des principes économiques de la Société. Les ouvriers ne sont plus aujourd'hui de simples citoyens ; mais le salariat organisé est devenu en cette qualité un facteur de force économique et politique qui lutte comme puissance indépendante pour la *reconnaissance de ces rapports dans la Constitution*. » Les social-démocrates exigent donc nettement l'inscription dans la Constitution d'une Charte du Travail et de clauses économique-sociales dans lesquelles apparaisse l'esprit social de la Révolution. Constatant la faiblesse du projet à ce point de vue, ils vont jusqu'à rappeler aux Constituants qu'ils ont la force pour eux.

Mais dans les partis bourgeois aussi on entend les échos de ces critiques à l'égard du projet. M. le député Schücking démocrate dit (1) de son côté : « A quoi nous sert toute la démocratisation de notre vie politique, si simultanément notre vie économique s'aristocratise ? Dans ce sens le projet de Constitution ne comprend qu'une seule règle dans les droits fondamentaux : le droit de travail se trouve sous la protection spéciale de

(1) Comptes-rendus stén. de l'Assemblée Nationale, tom. 326, p. 479 A.
— 19^e séance.

l'Empire. A notre avis il serait nécessaire de mettre ici *tout un catalogue de droits économiques...* »

Cependant l'opinion ne semblait pas être unanime sur le point de savoir si réellement les clauses économiques de projet de Constitution étaient insuffisantes.

Le président David donnant en fin de séance sa pensée personnelle à ce sujet, dit : (2)

« Il est nécessaire qu'à côté de la démocratie politique la démocratie économique fasse son entrée. Il est unanimement reconnu... que tant qu'un homme ne possède pas son pain, tant qu'il vit dans la dépendance et l'incertitude économique il ne peut être politiquement un citoyen libre... La démocratie économique appartient à cause de cela indissolublement à la démocratie politique. Il doit être pourvu à ce que tout homme travaillant honnêtement en Allemagne puisse jouir d'une existence digne de l'homme... »

Nous devons à cet effet ancrer la démocratie économique dans notre œuvre constitutionnelle ».

Mais il est d'avis que le projet a suffisamment traité la question et qu'il appartient désormais au législateur ordinaire de parachever l'œuvre du Constituant.

L'art 9 al. 15 du projet et le programme gouvernemental offrent selon lui des garanties suffisantes sur la question de socialisation. Il estime qu'il n'est pas du rôle de la Constitution de régler les détails d'application des principes reconnus par elle il serait plus opportun de procéder ici au moyen de lois spéciales et ne pas se perdre dans les détails en ce qui concerne la Constitution.

(2) Comptes-rendus stén. de l'Assemblée Nationale, tom. 326, p. 501 A.
— 20^e séance.

Après la première lecture du projet en séance plénière, qui permit de se rendre compte des opinions des différents partis sur le projet, l'Assemblée Nationale décida le renvoi de celui-ci à une Commission parlementaire composée de 28 membres appelée 8^e Commission. (1).

Mais avant le renvoi, le rapporteur du Gouvernement M. le Ministre Prenb résumant les thèses émises sur les clauses économiques dit : (1) « Il a été relevé par le premier et le dernier orateur de cette Chambre (MM. Fischer et Cohn) qu'un renforcement et une augmentation des stipulations économique-sociales du projet de la Constitution serait désirable. Je crois savoir, que ce point de vue est largement partagé même en dehors des deux fractions du parti social-démocrate. » Et le Ministre après avoir allégué les difficultés du choix judicieux à faire, afin de ne pas déborder sur le domaine de la loi ordinaire, fait observer que la Commission aura sans doute à amplifier cette partie de la Constitution.

Ainsi à la première occasion les socialistes aussi bien que les démocrates manifestent leur désir de voir compléter le projet soumis à l'Assemblée Nationale par des clauses économiques et sociales plus nombreuses. Les deux partis ne sont peut être pas d'accord sur la nature, l'esprit de ces dernières, mais ils expriment nettement le vœu de voir régler plus minutieusement et plus clairement le rôle de l'Etat dans la vie économique par

(1) Voici les noms de ceux qui en firent partie :

Socialistes Maj. : Bader, Fischer, Hildebrand, Juchacz, Kahmann, Katzenstein, Menfeld, Quark, Riedmiller, Voger, Wels ; Centre : Beyerle, Gröber, Mansbach, Spahn, Stegerwald, Trimborn ; Démocrates : Haussmann, Ablah, Kock, D. Naumann, Zophel ; Deutschen Nationale Volkspartei : Heinze, Kahl ; Socialistes ind. Cohn.

(1) Comptes-rendus stén. de l'Assemblée Nationale, tom. 326, p. 451. 19^e séance.

le pacte qui désormais sera à la base de la vie du Reich.

L'action allait s'engager désormais dans la Commission chargée de l'étude du projet. Celle-ci après avoir examiné les autres parties en vint aux articles relatifs aux « droits fondamentaux du peuple allemand » dans laquelle déjà précédemment avaient été compris certains articles concernant la vie économique. Ce fut la 18^e séance tenue par la Commission. Ici se place immédiatement une intervention importante du député démocrate Naumann. Nous avons eu l'occasion de parler déjà incidemment de cette intervention (1). Le député Naumann déposa un projet entier sur les Droits et Devoirs des Allemands.

Ce projet rédigé dans une langue simple, dont les articles ont l'allure d'aphorismes politiques, renferme toute une série de clauses économiques et sociales. Voici quelques extraits de ce curieux document. Ils montrent nettement les tendances sociales dont il est inspiré et sa forme originale :

« La réalisation du droit au travail est un devoir de l'Etat.

.

« Qui ne veut travailler, ne doit pas manger. »

.

« L'économie Nationale est au-dessus de l'économie privée. »

« L'Etat industriel démocratique doit avoir un parlementarisme industriel. »

.

« L'autonomie industrielle sous le contrôle de l'Etat est la forme fondamentale de la grande industrie.

(1) Voir p. 20 en note.

Etatisation est une question de nécessité.

Pour exproprier il faut indemniser. »

Le député Naumann défendit son projet dans un discours important où il exposa les raisons théoriques et politiques qui à son avis militent en faveur de la solution qui consiste à insérer des clauses économiques dans la Constitution (1). Il divise les droits fondamentaux en 4 groupes. C'est le 4^e groupe qu'il appelle : de libération sociale, qui est le groupe économique : « Quand on voit, dit-il, avec quels soins les Constitutions précédentes ont traité les 3 autres groupes ceux des droits de l'homme, de citoyen, de la liberté de pensée, il est d'autant plus remarquable de voir combien peu il était alors question du groupe économique. » A quoi attribuer cet oubli ? A ceci, c'est que la politique de cette époque n'entrevoyait pas ou peu l'étroite liaison de l'Etat avec les groupements économiques. L'orateur adresse ce reproche surtout à la Constitution de Francfort de 1848 qui n'a mentionné que brièvement l'idée économique d'alors de la liberté des transactions du commerce etc., etc...

Aujourd'hui, la question capitale est de savoir dans quelle mesure il est possible et nécessaire d'insérer cette matière dans les droits fondamentaux et par conséquent dans la Constitution. En d'autres termes il faut savoir « comment se comportent les droits fondamentaux du présent avec les problèmes matériels et sociaux. » Alors, M. Naumann se demande quels sont les bouleversements politiques survenus en Allemagne. Il en voit deux : la chute du régime impérial et l'entrée des socialistes dans le gouvernement. Ce dernier fait attiré l'attention vers les questions économiques et so-

(1) Rapp. 8^e Comm. p. 176 et s. séance 18^e.

ciales. Il est vrai, qu'on aurait pu, étant donné les rapports numériques des partis dans la Constituante, créer un gouvernement duquel ils eussent été exclus. Mais les problèmes économiques et sociaux, dont le parti socialiste se fait le champion, ne préoccupent pas moins aujourd'hui l'esprit des autres partis. Le peuple entier aujourd'hui se demande ce que pense l'Etat sur ces questions. La masse socialiste ne peut pas penser aussi individuellement que les partis bourgeois dans les révolutions précédentes : « L'homme d'aujourd'hui est l'homme social et cherche à se donner une *formule constitutionnelle* » Ces tendances nouvelles l'Etat ne saurait les ignorer ; il doit les admettre dans la Charte nouvelle que les Constituants vont lui donner. Mais dans quelle mesure doit-on faire place à cet esprit social dans la solution des problèmes économiques à résoudre ? « Déjà la composition de notre Assemblée montre qu'il sera impossible de créer un droit socialiste pur. Elle montre aussi qu'il sera également impossible de maintenir l'ancien droit individualiste. Ce qui peut sortir de cet essai de création d'un droit social est manifestement une espèce de paix d'entente entre le capitalisme et le socialisme » (1).

Mais en dehors de ces arguments d'ordre social l'orateur en voit d'autres dans le domaine de la politique. A l'Est de l'Allemagne une Constitution moderne règle la vie de la Russie bolcheviste. Il faudrait que les Constituants sachent adopter une attitude vis-à-vis d'elle, qu'ils indiquent clairement quelle est l'idée fondamentale qui réglera, dans la Constitution allemande, les questions résolues par le principe communiste en Rus-

(1) Op. cit. p. 180.

sie. Admettre les idées communistes en Allemagne serait chose impossible, mais il serait également néfaste d'ignorer ces problèmes. Du moment que les questions économique-sociales ont été posées par les voisins de l'Allemagne, on ne peut les passer sous silence dans l'œuvre qui devra désormais être à la base du Nouvel Etat. Et après avoir rappelé l'indifférence de l'opinion allemande vis-à-vis du bouleversement social qui s'opérait en France en 1791 et 1793, l'orateur termine par ces paroles d'une prophétie menaçante : « Cela ne dura pas longtemps et les Constitutions de 91 et 93 se dirigèrent vers l'Est. Personne de nous n'est certain aujourd'hui quel chemin de Moscou vers l'Ouest suivra la Constitution bolcheviste. » (1).

Le projet Naumann souleva des critiques. On lui reprocha tout d'abord la forme dans laquelle il avait été rédigé. Des juristes, tel que le Dr Beyerle, tout en rendant hommage à la haute valeur sociale du projet et aux intentions fort louables de son auteur qui avait pensé offrir au peuple une œuvre facilement compréhensible, firent des objections quant à sa portée pratique et juridique. Puis les orateurs de droite (Dr Düringer, Dr Kahl) s'attaquèrent au fond même du projet. Ce dernier déclara que le façonnement méthodique des droits fondamentaux dépend de l'attitude qu'on adopte en face de la question de savoir, si leur but est, conformément à l'exposé du Dr Düringer, de déterminer la liberté du particulier en face du pouvoir de l'Etat ou s'ils doivent, selon le point de vue du Dr Naumann, signifier une confession des conquêtes de la Révolution.

(1) P. 185 op. cit.

Quant à lui, estimant « que les perspectives d'avenir n'appartiennent pas à la Constitution », il rejette le projet Naumann.

La 8^e Commission avait décidé auparavant de renvoyer l'étude des questions relatives aux droits fondamentaux, à une sous-commission élue dans son sein (1). Il s'agissait donc de décider sur quelle base cette sous-commission allait procéder à ces travaux. Serait-ce sur la base du projet gouvernemental en étude, ou sur la base du projet Naumann ? Ce dernier avait contre lui, nous l'avons vu, deux espèces d'adversaires, ceux qui s'attaquaient à son fond même et ceux qui estimaient sa rédaction défectueuse. Mise aux voix, la proposition Naumann fut rejetée. On adopta comme base de discussion le projet gouvernemental, mais dans l'intention de lui faire subir des modifications dans l'esprit du projet Naumann. La majorité des commissaires, tout en rejetant ce dernier, en approuvaient ses idées directrices. Seule la question de la forme avait pu créer une majorité contre le projet.

Ce fut le député Haussmann qui assuma la présidence de la Sous-Commission. En collaboration avec Naumann, le Dr Beyerle fut le principal auteur de cette seconde partie de la Constitution dans laquelle se trouve comprise la section relative à la « Vie économique ». Malheureusement les travaux de cette Sous-Commission n'ont pas été publiés ; nous devons donc nous contenter des renseignements, fournis par les rapporteurs.

En cette qualité, le Dr Düringer, nous donna en séance plénière un témoignage décisif sur l'influence des idées de Naumann (1). « C'est le mérite dit-il, du dé-

(1) Comptes-rendus stén. de l'Assemblée Nationale tom. 328 p. 1495 et s.

(2) Seule la section relative aux rapports de l'Eglise et de l'Etat en fut exclue.

puté Beyerle d'avoir trouvé la voie qui a rendu possible de *maintenir les idées directrices du député Naumann* et d'employer quelques unes de ses formules tout en transformant la section de telle façon qu'elle ait un contenu juridique intelligible... »

De son côté le Dr Beyerle nous dit (2) que la Sous-Commission se trouva en face de trois faits certains dont elle devait tenir compte, elle trouva d'abord les anciens droits fondamentaux insérés dans le projet gouvernemental, puis les dispositions relatives à l'Eglise et à l'Ecole élaborées par la 8^e Commission elle-même et ensuite *du côté socialiste surtout des motions d'ordre économique et social*.

L'œuvre de la Sous-Commission ne subit que des modifications de détail sans aucune espèce de portée quant à la question que nous examinerons. Même par ailleurs les quelques retouches que lui firent subir la 8^e Commission et l'Assemblée sont de minime importance. Les phases successives de l'histoire parlementaire de la section économique jusqu'au vote final offre donc peu d'intérêt. La réponse au pourquoi que nous nous posions plus haut peut déjà être tirée des faits que nous avons exposés jusqu'ici.

C'est sous l'influence du parti social démocrate et sous celle du parti démocratique la Constitution inséra la série d'art. qui constituent la section de la « Vie économique ». Les socialistes trouvèrent, il est vrai, de précieux collaborateurs dans les partis bourgeois de gauche et notamment dans le parti démocrate. S'ils s'étaient trouvés isolés en face d'une coalition des partis bourgeois ils n'auraient certainement pas pu, malgré qu'ils

(2) Op. cit. tom. 328 p. 1503 B.

fussent le parti le plus fort de l'Assemblée, mener à bien cette œuvre capitale. Ils avaient fait la Révolution mais n'avaient pas su amener à l'Assemblée Constituante une majorité absolue de partisans. Et alors ; « le proche danger menaçant du chaos politique obligea ceux des partis à se coaliser qui d'une part n'étaient pas liés à vie et à mort avec l'ancien régime écroulé et d'autre part ne croyaient pas à la transformation radicale et immédiate du système économique et social et son remplacement par la dictature prolétarienne » (1). Dans ce jeu d'alliances, les partis politiques représentant les tendances modérées du Socialisme et du capitalisme durent se faire des concessions réciproques. Toutefois l'initiative des motions d'ordre économique et social émanaient des socialistes de l'aveu du rapporteur Dr Beyerle. Les autres partis ne s'opposèrent pas à l'adoption de ces motions mais obtinrent des garanties capables de tranquilliser des craintes justifiées contre un bouleversement trop brusque des conditions sociales de l'Etat. « A mon avis, disait le député Katzenstein (1), les droits fondamentaux ne peuvent maintenant qu'avoir un caractère mixte ; ils ne peuvent constituer, pour ainsi dire, qu'un stade intermédiaire entre les conceptions bourgeoises et socialistes... »

Telles furent les influences politiques sous lesquelles naquit la section de la « Vie économique ». Ces influences, il est indispensable de ne pas les perdre de vue lorsqu'on cherche à placer une étiquette et caractériser cette partie de la Constitution. Ce n'est pas une œuvre uniforme qui a été ainsi créée. Elle contient des

(1) « Deutschlands Republikainsche Reichsverfassung », Hugo Preuss, Demokratischer Verslag. — Berlin.

(1) Protocole 8^e commission p. 186.

contradictions et il serait bien difficile de dire si elle est socialiste ou bourgeoise. « Aucune partie de la Constitution ne montre des traits socialistes, aussi nettement caractérisés comme celle-ci. Cela est explicable, car le socialisme est une doctrine essentiellement économique et ici il est question de la vie économique. Si l'influence des idées socialistes dans l'Allemagne nouvelle devait se montrer quelque part c'était bien ici. Beaucoup de ce qui se trouve dans cette section est franchement socialiste. Ainsi le pouvoir accordé au Reich de socialiser des entreprises économiques privées (art. 156), les stipulations sur la protection de la force ouvrière, la prévoyance sociale, le droit et le devoir au travail (art. 163). Le § 1 de l'art 165 qui appelle les ouvriers et employés à collaborer en commun avec les employeurs et sur un pied d'égalité à la réglementation des conditions de salaires et de travail, ainsi qu'à l'ensemble du développement économique des forces de production se trouve aussi entièrement sur le terrain du Socialisme.

Toutefois *ces déterminations ne démontrent qu'une influence des doctrines socialistes*, nullement leur complète et entière réalisation. Si le premier gouvernement révolutionnaire, le conseil des commissaires du Peuple, dans sa déclaration du 12 novembre 1918, se donnait comme but la réalisation du programme socialiste, la Constitution de Weimar en est très éloignée. Elle n'ordonne ni n'autorise de gouverner d'une façon purement socialiste. Elle est, même dans sa partie économique l'œuvre d'un Parlement dans lequel les ouvriers socialistes étaient fortement représentés mais non d'une façon prédominante. Par suite, l'adoption de principes

socialistes ne réussit qu'au prix d'affaiblissements constants et de fortes concessions en faveur du point de vue économique individualiste — ou capitaliste pour dire comme les socialistes... — Aux articles spécifiquement socialistes s'opposent d'autres, qui leur font contrepoids. Ainsi la réforme agraire prévue par l'art 155 est très sociale mais pas proprement socialiste. L'obligation imposée à l'Etat par l'art 164 de protéger la classe moyenne indépendante ne se trouve nullement dans la ligne du programme socialiste. Dans le système des Conseils de l'art 165, les Conseils ouvriers correspondent bien aux principes de ce programme établi sur les intérêts unilatéraux de la classe ouvrière, mais non pas les Conseils paritaires composés d'ouvriers d'employeurs et des représentants des autres parties intéressées de la population. Mais avant tout, les art. 152, 153, 154 affirment et établissent la liberté des contrats, la propriété privée et le droit d'héritage; ainsi se trouvent ancrés et consolidés les trois piliers juridique économique et social de l'ordre individualiste que la Révolution a quelque peu secoué non pas renversé » (1). Ce mélange de principe amena de vives critiques à l'Assemblée de Weimar. « Bref, on a l'impression, dit le Dr Quark (2) d'une composition disparate, pareille à une salade... » « Mais toutes ces réflexions étaient dominées par le désir compréhensible de donner aussi dans la Constitution à la grande marche des choses une formule de programme correspondant à l'esprit du peuple » (3).

(1) Anschütz : « Die Verfassung des Deutschen Reiches », Berlin 1921, p. 242.

(2) Compte-rendu stén. de l'Assemblée Nationale, p. 1504 D.

(3) « Deutschlands Republikainsche Verfassung » Hugo Preuss, p. 32

Et si après avoir examiné les raisons politiques de l'innovation constitutionnelle, que nous étudions présentement, nous allons au fond des choses, nous verrons que c'est là réellement dans la marche des choses que réside sa raison profonde. Le peuple travailleur avait nettement conscience que la conquête de la démocratie politique et sa reconnaissance par la Constitution serait chose inutile et superflue, si concurremment la Constitution ne reconnaissait pas de même la démocratie économique. Les rapports des groupements économiques à la tête desquels se trouvent les grands patrons, sont trop étroits pour que ceux-ci n'aient pas la tentation d'user de leurs prérogatives économiques afin de faire contrepoids au nivellement politique. Ayant donné la force constitutionnelle au principe de la démocratie politique, il fallait pour établir ce contrepoids donner la même portée, la même puissance à la démocratie économique. Or, il ne suffisait pas de proclamer celle-ci dans l'article 151 limitant la liberté économique de l'individu par les principes de la justice et les notions vagues de la dignité humaine. On pouvait agir ainsi avec la théorie du libéralisme économique, théorie négative, pour laquelle il suffisait d'énoncer certaines libertés sous la garantie constitutionnelle pour pouvoir l'établir. C'était une théorie simple où l'une des parties l'Individu avait tous les droits et l'autre la Collectivité, en l'espèce l'Etat aucun. Mais ici, tel n'est pas le cas : l'Individu et la Collectivité se trouvent ici face à face revendiquant chacun ses droits. De là ces dispositions nombreuses de la Constitution ramifiées dans tous les domaines de la vie économique, dispositions qui eussent été inutiles avec le principe du libéralisme

économique. C'est là la raison théorique de ce pullulement d'articles économiques dans la Constitution. Elle tient à la nature même du principe économique, que les Constituants de Weimar ont fait leur.

Dans cet ensemble quelle est la place que tient l'art. 156 de la Constitution qui vise la socialisation de l'Industrie ? Est-ce une mesure spécifiquement socialiste ou bien présent-t-elle le caractère de compromis qui est le propre de toute cette partie de la Constitution. Nous aurons par la suite l'occasion d'examiner en détail cette question capitale. Mais d'ores et déjà nous tenons à situer cet article dans sa vraie place celle qu'à notre avis il occupe réellement. A côté de tant d'autres articles, qui visent le droit et devoir du travail, la propriété, le problème agraire, le droit d'héritage, l'art. 156 de la Constitution vise le système de production industrielle dans la nouvelle Allemagne. Le même esprit qui présida à la rédaction de toute cette section économique, domine aussi celui-ci. Il a mis à la place du système d'Economie individuelle, libérale, le système de l'Economie collective. L'art 156 marque pour l'industrie allemande la fin d'une ère où seul l'intérêt privé de l'entrepreneur entraînait en ligne de compte. Désormais en face de ces intérêts privés les droits de la Collectivité se dressent en égaux. Tout comme pour les autres domaines de l'activité économique où cette théorie économico-sociale de la Constitution a établi son emprise, elle s'est attaqué aussi à celui de l'organisation industrielle du pays. L'art 156 est donc en conformité absolue avec le reste de cette section économique. Voici d'ailleurs comment le rapporteur Sizenheimer le présentait à l'Assemblée Nationale.

« Le projet de la Constitution a posé certaines bases pour la création d'une volonté sociale en face de la volonté individuelle. Parmi les propositions qui tendent vers ce but il faut surtout mentionner l'art. 153 (1) du projet qui crée un droit en faveur de l'Etat, par lequel celui-ci peut soumettre l'activité économique à la volonté sociale... L'art 153 du projet contient l'idée de la socialisation future. »

(1) 156 de la Constitution.

CHAPITRE III.

LA SOCIALISATION

§ 1. — Les buts de la Socialisation allemande

Le principe de la Socialisation des moyens de production (1) est d'origine socialiste. Il fut le centre de toutes les propositions mises en avant pour réaliser pratiquement le Socialisme. Doctrinaires et politiciens du parti étaient unanimes pour en faire leur centre d'activité. Nous n'allons pas nous occuper ici de la doctrine dont les vues sont connues à ce sujet. Nous allons seulement examiner brièvement quelle fut l'attitude du parti socialiste allemand avant et pendant la Révolution du 9 novembre à l'égard de cette question. Cela est indispensable pour pouvoir discerner la vérité sur les influences sous lesquelles se trouvaient ceux qui introduisirent la Socialisation dans la Constitution allemande et connaître leurs buts.

La Social-Démocratie allemande inscrivit le principe de la Socialisation pour la première fois dans son programme du Congrès de Gotha en 1875. Ce programme

(1) Les textes ne parlent pas de moyens de production mais d'entreprises économiques (wirtschaftliche Unternehmungen). Mais dans l'esprit des Constituants de Weimar les deux termes sont synonymes. Le Dr Sinzheimer dit : « Ici il est question de la socialisation des entreprises privées, par conséquent des moyens de Production ». (Protocole 8^e Com. p. 386).

fut une espèce de compromis entre les deux grandes tendances qui se partageaient alors l'activité du parti : la tendance marxiste et la tendance Lassalle.

Nous voyons en effet côtoyer le principe marxiste de la Socialisation et les coopératives de production, l'idée de la libération de la classe ouvrière par la classe ouvrière et celle d'une intervention étatiste. Ainsi, déjà l'idée de socialisation est inscrite sur le programme du parti socialiste. Elle est énoncée en ces termes au point premier al. 3 (1).

« La libération de l'ouvrier demande la transformation des moyens de travail en un bien collectif appartenant à la Société... »

Lorsqu'en 1891 à Erfurt le parti socialiste allemand revisa son programme, il le fit dans un sens complètement marxiste et indiqua encore plus énergiquement la nécessité de recourir à la Socialisation.

Le programme d'Erfurt fut officiellement en vigueur jusqu'en 1921. Entre temps, le parti socialiste subit pendant la guerre plusieurs scissions. Cependant le principe de la socialisation lui-même resta commun à toutes les fractions du parti socialiste allemand.

Vint la Révolution de novembre, œuvre des partis socialistes. Le monde ouvrier à qui la victoire donna pour un instant des visions du paradis socialiste, la masse des ouvriers réclamait la socialisation immédiate. Ce mot de socialisation produisait alors un véritable mirage. « A ces époques révolutionnaires, dit le professeur Ziegler, la vie intellectuelle se concentre, comme en temps de guerre, autour de certaines idées

(1) Voir Liefmann. — « Geschichte u. Kritik des Sozialismus » Leipzig, 1922, p. 103.

et demandes simples ; elles sont exprimées avec une force primitive, et exécutées en toutes sortes d'actions » (1).

En effet ce mot de socialisation avait pour ce pauvre peuple un effet presque magique et simpliste. Le premier gouvernement révolutionnaire, le Conseil des Commissaires du Peuple, lui avait formellement promis dans son appel du 12 novembre 1918, « de réaliser le programme socialiste. » Mais la révolution et la prise du pouvoir furent une surprise pour les Social-Démocrates. Mis par les événements au pied du mur, pour mettre en exécution leur programme, ils s'aperçurent combien il était difficile de passer de la théorie à la pratique. Ils furent donc dans l'alternative soit de procéder à des expériences dangereuses pour l'existence même du pays soit de temporiser, afin de permettre une étude plus approfondie des conditions économiques du pays, de l'opportunité et de l'étendue des réformes. Ils optèrent pour cette dernière solution, et à cet effet, nommèrent en novembre 1918 une commission de socialisation composée de 11 membres et présidée par Kautzky.

Mais les mesures de temporisation en temps de crise sont dangereuses. Le peuple travailleur se croyant berné et ne voyant pas se réaliser les promesses qu'on lui avait faites s'insurgea et voulut obtenir par les armes ce qu'il croyait qu'on lui refusait. La Révolution bouillonnait toujours en Allemagne. Malgré leur défaite à l'Assemblée Nationale, les partisans de la dictature du prolétariat ne perdaient pas espoir. La Constituante

(1) Ziegler « Die geistigen u sozialen Strömungen Deutschlands im XIX u XX Jahrhundert. » éd. 1921, p. 231.

travaillait sous la garde de la troupe. A Halle, Leipzig, Braunschweig, les communistes restaient maîtres du pouvoir local. Des événements sanglants se déroulaient à Munich, illustrés par le meurtre de Kurt Eisner, du Ministre Auer, de l'assassinat du député Osel. Tous ces troubles créaient un état de surexcitation dans les masses révolutionnaires. Mais les faits les plus caractéristiques avaient lieu dans le bassin de la Ruhr. Les grèves succédaient aux grèves. Le Conseil des ouvriers et soldats, à l'initiative de l'étudiant en théologie Baade, décidait alors en dehors du gouvernement du Reich de socialiser immédiatement les mines de charbon. Le 11 janvier 1919, le Conseil lançait une proclamation débutant ainsi : « Victoire du Socialisme ! Aujourd'hui le Syndicat du charbon et la Fédération des mines ont été occupés par nos commissaires du peuple. Par là, le premier pas est fait vers la socialisation ». Tel était le pouvoir de ce mot, qu'à partir de ce moment les grèves allèrent déclinant. Il est vrai que dans certaines mines, les extrémistes ouvriers abandonnés à eux-mêmes, se livrèrent à des excès dangereux. Mais l'idée d'une socialisation immédiate calma la grande majorité des esprits. D'ailleurs, peu de temps après, Noske intervenait et rétablissait l'ordre.

A Halle, Leipzig, la révolution grondait également. Les communications directes entre Weimar et Berlin étaient interrompues. A Berlin même, au lendemain du dépôt des deux projets de loi, une grève générale éclatait le 4 mars. Le gouvernement reconnut qu'il fallait au plus tôt donner des satisfactions au peuple, combler certains de ses vœux. Ces révoltes qui avaient à leur base la dé-

sillusion du peuple ouvrier, on essaya de les calmer en votant à la hâte la socialisation.

Le 3 mars, le ministre Preuss, répondant à une question du député Cohn, qui désirait savoir pourquoi le Reich ne procédait pas à une socialisation immédiate, disait : « Le gouvernement du Reich est d'avis qu'aussi bien selon sa propre conviction, que du point de vue de la situation des choses de l'Empire, il ne peut être attendu jusqu'au vote définitif de la Constitution pour entreprendre les mesures nécessaires à une socialisation immédiatement réalisable ».

Il promettait en même temps le dépôt incessant d'un projet de loi. En effet, le gouvernement en déposait bientôt deux qui, discutés en séance plénière le 13 mars, devinrent les lois du 23 mars 1919 (date de leur promulgation).

La première de ces lois, qui est une loi de cadre (Rahmengesetz) établit les principes de la Socialisation. L'article 156 de la Constitution s'est largement inspiré de cette loi en l'amplifiant et la perfectionnant.

Telles furent les origines de la Socialisation en Allemagne. Si on s'en rapporte uniquement à ces faits, on est tenté à supposer à la socialisation allemande un caractère socialiste.

Mais ce serait juger un peu rapidement. Dans la suite, au moment de l'étude des textes, nous verrons qu'à côté des stipulations d'un caractère incontestablement socialiste, la socialisation allemande contient des modalités respectueuses de la propriété privée qui, de ce fait, n'ont rien de socialiste.

Mais, avant d'en arriver aux textes, il nous faut examiner dans les travaux préparatoires de l'Assemblée Na-

tionale quelles étaient les intentions et les buts des Constituants allemands en votant ces textes. La recherche de la volonté du législateur est un élément important lorsqu'on veut connaître exactement le caractère d'une loi.

Nous l'avons cherchée, cette volonté, parmi les débats parlementaires, les articles de l'époque, les discours des gouvernements d'alors. Dans toutes les manifestations d'idées de ces hommes, sur qui pesait lourdement la tâche du relèvement économique d'un pays ayant traversé quatre années de guerre intensive et de blocus économique, les préoccupations des intérêts de classe qui avaient uniquement jusqu'alors dominé leur activité intellectuelle et politique disparaissent et font place au souci plus général des intérêts nationaux. A la barre du gouvernement, à la tête des ministères économiques se trouvent cependant des socialistes. Mais lorsque ces hommes viennent réclamer du haut de la tribune parlementaire ou dans la presse le vote des mesures de socialisation, le point de vue auquel ils se placent n'est pas celui de leur parti représentant d'une classe, mais un point de vue national, qui réclame la prise de ces mesures dans le but de sauver l'Economie Nationale. Et chez les représentants des partis bourgeois ils trouvent un écho sympathique.

Il faut socialiser, car c'est la condition, primordiale pour le relèvement économique du pays. Et c'est autour de l'efficacité des mesures de socialisation pour l'atteinte de ce but que se noue toute la discussion. La Socialisation, dans l'esprit de ses défenseurs socialistes ou bourgeois, est alors synonyme d'organisation centraliste pour éviter les pertes de matériel de temps, de travail. Des

buts socialistes, des intérêts exclusifs du monde travailleur il n'est plus question.

Nul autre que le secrétaire d'Etat Dr August Müller n'a posé la question avec plus de netteté de termes (1). Répondant à la question de savoir si la nécessité de la socialisation existe il écrit : « Celui qui est d'avis qu'il est possible de créer à nouveau les conditions politiques et économiques telles qu'elles existaient avant la guerre, celui-là peut désigner la socialisation comme superflue et nuisible. Mais celui qui nourrit une opinion opposée, doit concéder, qu'il le veuille ou non, que l'Allemagne nouvelle doit pratiquer non seulement une politique sociale mais aussi une politique économique à un point beaucoup plus élevé que précédemment. Aucune autre question comme celle qui nous préoccupe ici (la socialisation) ne doit être examinée aussi *exclusivement du point de vue de l'opportunité économique* » (p. 556). Quant aux questions politiques, elles doivent passer derrière la nécessité de rendre à nouveau son activité à la vie économique allemande. La socialisation ne saurait se justifier que du seul point de vue économique. Et c'est justement de ce domaine qu'on peut tirer la plupart des arguments en sa faveur. L'auteur dit la nécessité dans laquelle se trouvait l'Allemagne d'avant 1914 d'importer des matières premières pour le ravitaillement de son industrie et des produits d'alimentation pour la nourriture de sa population. La balance des comptes se rétablissait alors par l'exportation des produits manufacturés. Mais l'issue de la guerre et le traité qui l'a clôturée montrent, dit-il, « la volonté de l'Entente d'affaiblir la concurrence allemande sur le marché mondial ».

(1) « Sozialisierung und Sozialisierungsgesetzgebung im neuen Deutschland ». Deutsche Juristen-Zeitung, 24^e année N° 13/14 p. 552.

D'où la nécessité absolue de transformer le système économique d'avant-guerre. Désormais l'importation doit se limiter au strict nécessaire et quant à l'exportation, elle doit être forcée dans une mesure comme on ne pouvait l'imaginer auparavant. Les 15 milliards de dette extérieure, la dette des réparations doivent être payées en marchandise.

Or, l'exécution de ce programme ne saurait être confié au libre jeu des forces économiques soumises à l'unique régulateur de la libre concurrence. « Nous sommes contraints à une politique économique organisée, inspirée par des larges considérations, pouvant contenter les exigences de notre économie nationale et lui apporter rapidement des transformations radicales. Ceci est le point de vue décisif dans la question de socialisation ».

Cette tendance vers la socialisation, qui, à ce moment, était générale en Allemagne (1) impliquait surtout une méfiance envers l'ancien système de l'économie privée. Le secrétaire d'Etat Müller croyait impossible de confier à l'initiative privée, à une économie inorganique, la rénovation économique du pays.

Le député Sinzheimer affirmait de même devant la Commission chargée d'étudier le projet gouvernemental de la Constitution (2) : « Nous ne pouvons nous offrir le luxe d'une économie privée sans brides. La nécessité nous oblige à nous poser la question de savoir comment augmenter la productivité du travail économique, comment rabaisser au minimum les frais de production et comment porter notre attention à une production inspirée d'un point de vue social ».

(1) Kautzky disait : « Nous vivons dans l'ère de la Socialisation ».

(2) Protocole de 8^e Commission, p. 393.

Que cette méfiance fût justifiée ou non, elle exista. Elle se trouvait même dans des milieux où on se serait attendu le moins à la trouver. Ainsi, le Ministre de l'Economie Wissel, put se couvrir de l'autorité d'opinions émises par des cercles d'industriels allemands pour soutenir son projet sur les lois de socialisation présentées à l'Assemblée Nationale en deuxième lecture le 12 mars 1919. « La raison principale, dit-il (1), pour laquelle le gouvernement doit recourir à cette loi est la reconnaissance par le plus grand nombre des industriels allemands, que notre Economie est aujourd'hui complètement brisée et continuera à s'écrouler même dans ses parties saines, si on laisse le tout aller à sa guise. Pour tous ceux qui veulent voir, le cadre présent de la loi de socialisation présente un plan réfléchi d'une nouvelle organisation . Et dans l'article précédemment cité du secrétaire d'Etat Müller il y est dit tout autant :

« Tous les experts techniques sont d'avis que la productivité du travail peut-être augmentée par des mesures adéquates et ce point de vue est la plus importante justification de la socialisation ».

Si ces paroles pouvaient être suspectées comme émanant de personnalités socialistes, voici une déclaration du député du Centre catholique moins catégorique certes, mais tout aussi suggestive : « ... que la guerre ait été pour plusieurs une affaire excellente, cela ne fait plus aucun doute. Qu'à cause de cela notre peuple soit à la recherche d'une nouvelle parole opposée à un capitalisme privé comme système unique et dominant... cela est explicable... Ainsi vint non seulement le mot d'ordre de démocratisation mais aussi l'appel à la Socialisa-

(1) Comptes-rendus stén. de l'Assemblée Nationale, tome 327, p. 760.

tion » (1). Et après avoir rappelé l'importance des facteurs individuels dans la vie économique, tels que l'initiative privée, la responsabilité personnelle, l'appât du gain, il ajoute : « Evidemment, la subordination à l'intérêt général est aussi un principe selon lequel nous devons ordonner notre Economie ».

Cet appel presque unanime vers une organisation unitaire de la vie économique inspirée par des considérations d'intérêt général est basé sur les nécessités économiques de l'heure. Nulle préoccupation doctrinaire ou politique ne pousse vers l'adoption des mesures de socialisation.

L'idée qui inspire le législateur d'alors est une idée de reconstruction économique. Les constituants allemands n'ont voulu servir aucune doctrine sociale; ils ont simplement, poussés par les événements et les opinions dominantes de l'époque, par les difficultés économiques de leur pays, cherché à enraciner dans l'organisme économique du Reich, un système duquel ils espéraient un relèvement de la Production.

Si d'autres arguments encore nous étaient nécessaires pour prouver le caractère non socialiste des intentions des constituants, nous en trouverions dans l'attitude des socialistes indépendants qui ne quittèrent jamais, durant tous les travaux de la Constituante, le terrain du socialisme marxiste et menèrent toujours une politique de classe. « Nous ne sentons rien de cet esprit (socialiste), dit le député Henke, même en ce qui concerne la socialisation » (1).

(1) Discours Dr Brauns. Comptes-rendus stén. de l'Ass. Nat. tom. 326, p. 552.

(1) Heilfran. — Geschichte des Deutsche National Versammlung. tom. 6, p. 4269.

§ 2. -- La notion et les formes de la Socialisation

« La structure interne de l'Economie allemande était avant la guerre, exception faite des grandes entreprises de transport (chemins de fer, postes), essentiellement d'ordre privé. Cependant en vérité dès avant 1914, de plusieurs domaines et notamment de ceux qui intéressent le plus l'Economie Nationale, il ne pouvait plus être question d'un libre jeu des forces. Une forte concentration aussi bien dans les formes de la grande industrie capitaliste des trusts capitalistes d'un côté et de l'association corporative de l'autre limitait la libre concurrence dans une mesure croissante. Le but de cette concentration restait toutefois d'ordre privé. L'Etat résistait encore contre les tentatives multiples de soumettre ces unions économiques à des vues conformes à l'économie collective, car on partait de l'idée que l'Economie était la chose de l'Individu et non de la Collectivité. » (Mémoire Wissel, Plutus, du 4 juin 1919).

Cette idée, la constitution du 11 août vint la modifier : tout en n'excluant pas le profit individuel, elle affirma que l'Economie devait être dirigée dans le sens des intérêts de la Collectivité. Elle corrigea toutes les institutions de l'ancien régime dans ce sens : propriété, héritage, etc., etc. Elle en fit de même quant au statut juridique et économique des entreprises privées et de ce fait introduisit en Allemagne la Socialisation ou Economie Collective (Gemeinwirtschaft).

Quelle est la signification exacte de ce terme ? Qu'est-ce qu'une économie collective, à quoi se caractérise-t-elle ?

Le Ministre de l'Economie Nationale Wissel, dans son mémorandum adressé au Cabinet le 7 mai 1919 et livré à la publicité par la revue *Plutus* du 4 juin 1919, dit que le Ministère de l'Economie Nationale entend sous cette dénomination: « *l'Economie menée suivant un plan déterminé en faveur de la communauté Nationale et contrôlée par elle.* »

L'Economie collective est donc un régime économique organisé suivant un plan déterminé destiné à assurer à la collectivité une influence plus ou moins grande sur l'activité des entreprises privées dans l'intérêt de la communauté.

Que ce régime on l'appelle économie collective ou socialisation, peu importe, à condition cependant, que l'on n'accorde pas au mot de socialisation une signification spéciale qui serait celle de la suppression de la propriété privée et son remplacement par la propriété commune. En Allemagne, ces deux termes ont été confondus dans le sens d'une organisation rationnelle des entreprises économiques.

Certes, cette organisation de l'Economie Nationale peut se faire en supprimant la propriété privée. Elle est alors incontestablement socialiste. Mais elle peut avoir lieu aussi avec une Economie Nationale dans laquelle le principe de la propriété privée soit établi et respecté. Toutefois, dans ce dernier système, la propriété n'est plus ce droit absolu, intangible, de l'école libérale. Il faut, pour admettre et comprendre le système de l'Economie collective capitaliste, — par opposition à l'Economie collective socialiste (1) où la propriété privée est abolie —

(1) Cette terminologie n'est pas cependant en conformité avec les vues du rapporteur Dr Sizenheimer. Celui-ci établit une opposition entre socialisme et économie collective; mais cette opposition nous semble erronée :

ne pas perdre de vue la notion qu'ont créée de la propriété les Constituants de Weimar et qui se trouve incorporée dans l'art. 153 de la Constitution.

« La propriété est garantie par la Constitution. Son contenu et ses limites résultent des lois.

Propriété oblige. Son usage doit être en même temps un bienfait pour l'intérêt général. »

Il résulte de cet article que si le principe de la propriété est garanti par la Constitution, son usage peut être limité et réglementé par les lois dans l'intérêt général.

« Nous connaissons, dit-il (1), deux systèmes d'une concentration organique des forces économiques. L'un est le système socialiste, l'autre le système de l'économie collective. Socialisme et Economie collective sont deux notions qualitativement différentes. Le Socialisme repose sur l'idée du transfert complet de l'Economie Nationale à la Collectivité. La propriété privée des moyens de production est supprimée et à sa place vient la propriété commune. De cette façon l'Economie peut être dirigée d'une Centrale commune vers des buts unitaires... Le socialisme est la négation de la propriété privée, l'Economie collective est son affirmation. L'Economie collective maintient la propriété des moyens de production. Elle les réunit seulement organiquement et les prend sous contrôle avec des directives sociales » Si nous retenons de cet exposé la dernière phrase, il ressort que l'Economie collective est un système d'organisation unitaire des moyens de production dans un but d'intérêt général. Mais si le socialisme fait que « l'Economie peut être dirigée d'une centrale commune vers des buts unitaires » il tombe tout simplement dans le cadre de l'Economie collective. Il est une modalité de celle-ci. Il n'y a aucune différence qualitative entre ces deux systèmes : le socialisme c'est de l'Economie collective et cela ressort de l'exposé même du rapporteur.

Mais les textes votés par l'Assemblée nous donnent encore une autre preuve de ce fait. Le § 2 de l'art. 2 dans lequel il s'agit incontestablement de la socialisation intégrale emploie le terme d'Economie collective pour désigner le passage des entreprises privées dans la propriété commune.

Toutefois cette terminologie pourrait faire croire qu'Economie collective est synonyme de Propriété collective.

Le texte commet ici une erreur inverse de celle du Dr Sinzheimer, erreur d'ailleurs corrigée dans le texte de l'art. 156.

L'Economie collective n'est pas plus synonyme de propriété collective qu'elle n'en est l'opposé.

Economie collective est un terme générique par opposition à celui d'Economie libre inorganique et le socialisme avec sa négation de la propriété est une de ses modalités.

(1) Protocole 8^e Commission, p. 386.

Grâce à cette notion de la propriété privée qui est en harmonie avec le caractère général de la « Vie économique » de la nouvelle Constitution, les législateurs de Weimar ont créé la faculté légale de pouvoir intervenir dans le fonctionnement des entreprises économiques privées.

L'art. 156 de la Constitution a adopté les deux modes d'Economie collective, le mode socialiste et le mode capitaliste. Voici, en effet, les quatre formes qu'il envisage pour la création de l'Economie collective ou socialisation.

1° L'Etat est autorisé à transporter les entreprises privées dans la propriété collective Gemeineigentum), c'est-à-dire à en attribuer la propriété au Reich, aux Etats particuliers et aux communes.

Ceci est le mode socialiste. Les trois autres formes sont des variantes du mode capitaliste.

2° L'Etat peut participer lui-même, s'intéresser à l'administration d'entreprises économiques ou en faire participer les Pays ou les Communes.

3° L'Etat peut s'assurer de toute autre façon une influence dans leur gestion, leur administration :

4° L'Etat peut par des lois spéciales fédérer des entreprises en associations économiques sur la base de l'autonomie sans toucher toutefois en rien à la propriété dans le but de régler la production et la distribution des richesses.

La Constitution ne s'est donc pas arrêtée à un seul type organisateur de l'Economie collective. Si l'on excepte la première forme de socialisation intégrale, il en reste trois autres respectueuses de la propriété privée qui assurent plus ou moins une influence de la col-

lectivité nationale sur la marche des entreprises économiques. La socialisation telle que l'a organisée la Constitution de Weimar n'est pas un système strict au caractère bien déterminé. Elle est un régime, dans lequel le législateur futur peut trouver plusieurs combinaisons, suivant le degré de développement de la branche à socialiser.

« Rien ne serait plus mauvais que de vouloir uniformiser l'Economie, dit Wissel, le 7 mars 1919, devant l'Assemblée Nationale. Chaque groupe économique est un organisme différent qui exige des formes appropriées... » La Commission de Socialisation elle-même, dans son rapport du 11 décembre 1918, s'exprime ainsi : « De la même façon, les moyens de socialisation doivent être conformés suivant la branche de l'Economie Nationale à socialiser. A côté de la reprise totale par la Communauté, d'autres formes de participation et de contrôle entrent en considération. »

La Constitution a, en effet, prévu dans les quatre modes cités plus haut : 1° une reprise totale de la propriété; 2° un droit de contrôle de l'Etat sur les entreprises autonomes privées; 3° une forme de participation dans ces mêmes entreprises et enfin, 4° un droit de contrôle en faveur de la Communauté sur des entreprises privées groupées par l'Etat en organismes économiques autonomes.

Nous allons reprendre une à une ces quatre formes différentes.

a) C'est dans l'alinéa 1^{er} paragraphe 1^{er} de l'art. 156 que se trouve établie cette forme de socialisation. Le texte est ainsi conçu :

« L'Empire peut, par une loi sous réserve d'indemnité

et avec application correspondant des dispositions en vigueur en matière d'expropriation, faire passer dans la propriété commune les entreprises économiques privées susceptibles d'être socialisées ». « Cette forme de socialisation (Sozialisierung), dit le professeur Anschutz (1), est la plus simple et conséquemment la plus parfaite, car par son utilisation le but socialiste, la socialisation (Vegesellschaftung) des moyens de production est juridiquement et économiquement le mieux atteint ». C'est la formule de l'Economie collective socialiste. Les socialistes ont essayé pendant les débats, de faire dévier la question et de frapper toute propriété, même en dehors des entreprises économiques, de cette faculté accordée à l'Etat. Le député Katzemtein proposa un amendement dans lequel l'expression « entreprises économiques », avait été remplacée par celle de « propriété privée ». Mais le Dr Hitzé, député du Centre, veillait; il repoussa comme inacceptable pour son parti cet amendement « qui (2), dit-il, dépasse même les dispositions du programme d'Erfurt où il n'est question que des moyens de production ». C'est sur sa proposition que l'article prit la structure actuelle.

b) L'art. 156 poursuit ainsi dans son al. 2 : « Il (l'Empire) peut s'intéresser lui-même, intéresser les Pays ou les Communes dans l'administration d'entreprises ou syndicats économiques... » C'est là une participation directe à la marche des entreprises économiques. Cette participation peut être conçue sous deux formes : soit que l'Etat s'intéresse en qualité de capitaliste privé, soit, qu'usant de ses droits de puissance, il exproprie en partie

(1) Anschutz — Die Verfassung des Deutschen Reiches » Berlin 1921 p. 252.

(2) Voir Protocole, 8^e Commission p. 385.

seulement ces entreprises et s'arroe ainsi un droit de propriété sur la partie expropriée. Quel est de ces deux procédés celui qu'adopte ici l'art. 156 ? C'est la question subsidiaire de l'indemnité qui nous guidera dans la solution de cette question délicate. Le premier de ces modes de participation est respectueux du principe de la propriété. Or, toute expropriation doit se faire contre indemnité (art. 153), mais l'al. 2 du paragraphe 1^{er} est muet à ce sujet. Alors que dans l'al. 1^{er} il en parlait expressément, présentement il ne dit rien. Nous devons donc écarter le second procédé et admettre que la Constitution n'a en vue ici que l'Etat agissant au simple capitaliste (1).

Si la raison du mutisme de l'al. 2 pouvait soulever quelque doute, les travaux parlementaires (1) nous éclaireront à ce sujet. Anticipant sur le paragraphe 3, nous sommes obligés de dire que primitivement le principe de l'indemnité avait également été inséré dans l'al. 2 de l'art. 156. Mais, sur l'intervention énergique des socialistes, qui précisément arguaient que le principe de la propriété restait indemne dans l'alinéa en question, on effaça l'obligation d'indemnité. Ainsi le doute n'est pas possible.

Mais, en dehors de l'indemnité, il est une autre condition que n'exige pas l'al. 2 et qui est indispensable pour toute expropriation : c'est l'intervention du législateur (art. 153, paragraphe 2, al. 1^{er}). Pas plus que la

(1) Mais même dans ce cas l'Etat ne se dépouille jamais entièrement de son pouvoir souverain. Si le particulier, propriétaire de l'entreprise économique visée, se refuse à accorder à l'Etat d'une façon amiable la participation dans son entreprise, ce dernier peut alors faire usage de son droit d'expropriation, en respectant toutefois les formes et les conditions établies par la loi.

(1) Voir plus loin § 5 «les conditions de la socialisation.» Indemnité, p. 78.

condition de l'indemnité, l'al. 2 ne le mentionne, tandis que l'al. 1^{er} où il s'agit incontestablement d'expropriation en parle expressément.

Ces deux raisons établissent péremptoirement que l'Etat n'intervient ici qu'à titre privé pour une participation (2).

Toutefois, si le principe même de la propriété ne se trouve pas atteint — par là ce mode appartient à l'Economie Collective capitaliste — la propriété subit certainement des atteintes en faveur de la Communauté, Etat, Pays ou Commune, et c'est cela qui permet de faire rentrer ce mode dans le régime de l'Economie Collective.

c) La troisième forme prévue par l'art. 156 est, elle aussi, respectueuse de la propriété privée. Elle autorise l'Empire « à s'assurer d'autre manière dans leur (des entreprises privées) administration une influence prépondérante ».

Ce mode a été prévu pour la sauvegarde des intérêts de la collectivité contre les agissements des trusts et des cartels. Il accorde à l'Etat ou aux Communes un droit de veto contre certaines mesures économiques. Cette explication est due au député Katzenstein (1) qui, commentant l'amendement Quark, auteur de cette mesure, dit : « L'amendement réclame un droit de veto contre des mesures de certaines entreprises ou d'unions économiques comme droit de l'Empire. Cela doit s'exprimer par les mots : assurer une certaine influence ».

d) Enfin, pour parachever l'édifice de l'Economie collective, la Constitution autorise l'Empire à fédérer par une loi sur la base de l'autonomie, des entreprises et syn-

(2) Voir Stier-Somlo « Reichsverfassung » (Bonn, 1920), p. 133.

(1) Protocole, 8^e Commission, p. 386.

dicats économiques... » Ce système a été appelé Zwang-syndizierung ou syndicalisation obligatoire. La loi réunit les entreprises économiques privées en des corps autonomes auxquels elle accorde la personnalité civile. Toutefois, la propriété de ces entreprises reste entièrement entre les mains de leurs ayant droits. La loi oblige seulement les propriétaires de se réunir, de concentrer leurs activités éparses et elle établit pour la direction de cet organisme économique une espèce de conseil d'administration dans lequel collaborent en dehors des patrons « tous les éléments de la Production » et en particulier les ouvriers. Le pouvoir de ce conseil d'administration paritaire englobe toute l'activité économique du corps autonome mais se borne à lui. Il règle « la production, la création, la distribution, l'emploi » des produits, « la formation des prix ainsi que l'importation et l'exportation des richesses. »

Entre ce système des corps autonomes et le système des conseils économiques de l'art 165, il existe certaines affinités : le même principe paritaire règle la composition des Conseils économiques et l'organe directeur du corps autonome (1).

Telles sont les formes organiques du système de l'économie collective. Dans cette diversité de formules le législateur sera libre de choisir celle qui conviendra le mieux au développement économique, à la maturité de l'industrie à socialiser. Dans toutes, les constituants ont

(1) Mais en dehors de cela il existe des différences de nature notable entre les corps autonomes de l'art. 156 et les conseils économiques de l'article 165. Le premier tout en étant un organe de coordination, de concentration de quelques entreprises privées est au même titre que celles-ci un facteur de production. Le second n'a rien de commun avec une entreprise économique ; ce n'est pas un facteur de la Production ; c'est un simple conseil paritaire chargé de veiller sur toute l'activité économique d'une région déterminée.

réserve une part plus ou moins grande d'influence à la communauté.

Reste à savoir maintenant à quel organisme supérieur la Constitution a imposé la tâche de coordonner, dans l'étendue entière du Reich, l'activité de toutes ces entreprises économiques. Qui donnera le plan général selon lequel devront fonctionner toutes ces entreprises? Ce sera la tâche du paragraphe suivant à nous l'indiquer.

§ 3. -- Les organes de la Socialisation

La direction générale de la vie économique d'un pays, soumis au régime de l'économie collective, peut être confiée soit aux organes publics qui, indépendamment du régime économique existent dans un Etat, soit à des organes économiques spécialement créées à cet effet. Sans revenir sur la définition et la nature de l'économie collective, rappelons simplement que celle-ci se caractérise surtout par une direction unitaire soucieuse de l'intérêt collectif du pays. Il est évident, que cette direction unitaire ne saurait exister, si un organe suprême déterminé n'était là pour coordonner les efforts épars des entités économiques du pays sur lesquelles la Communauté s'est déjà réservée une certaine part d'influence (1).

Les Constituants allemands avaient donc, à leur choix, deux systèmes :

a) accorder aux organes publics de l'Etat la charge de cette direction unitaire.

b) en charger un organisme économique spécialement créé à cet effet.

(1) Voir plus haut § 2 les formes de la socialisation.

Du premier système, l'Allemagne avait fait l'expérience pendant la guerre en confiant son Economie à l'Etat. Elle a connu, en effet, durant cette période une espèce d'Economie Collective connue sous le nom de *Zwangswirtschaft*. Quelques mots sur celle-ci sont nécessaires pour comprendre la préférence accordée dans la Constitution au second système.

L'Etat, ayant pris la direction suprême sur l'Economie allemande, créa à cet effet plusieurs organismes dénommés « *Kriegsgesellschaften* ». Chacun de ceux-ci avait un pouvoir étendu sur la distribution, la production, la fixation de prix des biens sur lesquels s'étendait sa compétence. A la fin de la guerre on comptait jusqu'à 196 de ces organismes. Ils se trouvaient, tous, sous la haute direction de l'Etat. Le premier d'entre eux, le plus important à l'époque, était celui des matières premières de guerre confié à Walther Rathenau.

Grâce à cette mobilisation industrielle, l'Allemagne put surmonter les difficultés énormes que lui occasionnait le blocus. Et à ce point de vue, le système enregistra un véritable succès. « Ce qui est incroyable et qu'il importe d'exprimer ici, c'est que cette augmentation de la responsabilité et de la puissance de l'Etat, a été improvisée, qu'elle ne provenait pas d'un plan général, mais qu'elle est née en partie des besoins les plus urgents et qu'elle a prospéré, qu'elle puisait à des sources humaines trop rares et insuffisantes et qu'elle réussit pourtant » (1). Il est vrai que les industriels allemands ne marchandèrent pas leur concours à cette œuvre patriotique.

Mais, si du point de vue spécial de la préparation de

(1) W. Rathenau « Triple Révolution. Economie Nouvelle », p. 71.

la guerre, ce régime marqua un succès, il fit s'élever maintes autres critiques. Le public récriminait, s'impatientait contre les formalités administratives interminables reprochait la corruption des fonctionnaires dont le nombre allait grandissant. Dans les milieux industriels on entendit bientôt les mêmes plaintes. On s'insurgeait contre les multiples entraves du système et ses abus. Bref, à la fin de la guerre, un courant presque général s'était créé contre l'Etatisme (1). Dans son rapport provisoire la Commission de Socialisation en donnait l'image suivante :

« Encombrement de fonctionnaires qualifiés, employés à des mesquineries, mutations injustifiées, traitements extrêmement faibles, et à côté de l'industrie privée, rétrécissement de la liberté d'action dans une large mesure, absence de la joie de la responsabilité dans les questions financières, multiplication des degrés hiérarchiques jusqu'à un échelon dépendant du Parlement, mise à l'étude pendant des années de questions, qui, dans l'industrie privée, sont tranchées en quelques heures; bref, en toutes choses, contrôles sur contrôles au lieu de confiance et d'encouragement à l'initiative; tels sont les caractères de cette organisation..... »

Et Kautsky qui, jadis, espérait établir le socialisme par une transformation de l'Etat en une « grande coopérative économique se suffisant à elle-même pour l'essent les caractères de cette organisation..... »

« Du fait que dans la bureaucratie étatiste, toute initiative ne peut venir que d'en haut et ne peut provenir

(1) On vit cependant quelques économistes comme Georges Bernhard et Moellendorf continuer à faire grand crédit à l'Etat.

(2) Kautsky « Was ist Sozialisierung » Berlin 1920, p. 13.

d'en bas, la dépendance des subordonnés, un attachement inintelligent à tout ce qui est ancien, aux formes traditionnelles, un conservatisme impénitent, deviennent la marque de la bureaucratie étatiste. »

Et plus loin, page 14 :

« Là où des entreprises étatistes se sont trouvées en concurrence avec des entreprises privées, elles se sont montrées régulièrement inférieures. »

Tel était l'état d'esprit en Allemagne sur la question de l'Etatisme. Le système de la direction de l'Economie par l'Etat ou quelque autre pouvoir public (ce qui, du point de vue économique eût été exactement la même chose), n'avait plus ou presque plus de partisans. Il apparaissait que le principal défaut du système était l'incompétence du pouvoir politique en matière économique.

Dans le système d'Economie Collective institué par la Constitution du 11 août, la Constituante s'est donc décidée à séparer le domaine politique du domaine économique. Dans l'art. 165 de la Constitution elle a créé des organes spéciaux appelés « Conseils économiques ». Ils sont chargés de veiller : « à l'accomplissement de toutes les tâches économiques » et « à l'exécution des lois de socialisation ». Ce sont là les propres termes du texte qui ne s'étend pas davantage. La Constitution laisse, en effet, à des lois d'Empire le soin de régler avec plus de détails l'organisation et le fonctionnement de ces Conseils. Toutefois le député rapporteur Sinzheimer dans le magistral exposé de la question, qu'il fit le 21 juillet devant l'Assemblée Nationale nous dit ceci (1) :

« Les Conseils économiques ont pour mission, par op-

(1) Comptes-rendus stén. de l'Assemblée Nationale, p. 1750 A, B.

position aux Conseil d'Ouvriers, de réaliser les devoirs de production communs, qui incombent également aux patrons et aux ouvriers salariés. Ils doivent satisfaire aux intérêts de la production et faire collaborer à la production tous les éléments qui y participent, pour *augmenter la productivité, diminuer le coût de production et régler autant que possible la production d'après des considérations sociales* ».

Ce sont là les propres buts de la Socialisation allemande (2).

Quelle est la composition de ces Conseils et leur organisation?

a) *Leur composition*: Ils sont basés sur le principe paritaire. Nous faisons déjà remarquer dans le paragraphe précédent que ce principe constituait le trait d'union entre ces Conseils et les corps autonomes de l'art. 156. Employeurs et ouvriers sont appelés « à collaborer sur un pied d'égalité ... à l'ensemble du développement économique des forces de production » (art. 165, al. 1^{er}).

Voilà le principe. Dans son paragraphe 3, l'art. 166 nous dit comment en pratique cette collaboration a été réglée par la Constitution.

Celle-ci, en dehors des Conseils économiques, a créé dans ce même art. 165 des « Conseils ouvriers » chargés de la défense des intérêts sociaux et économiques de la classe ouvrière. Ils ont donc un but bien délimité et n'exercent par eux-mêmes aucune influence, directe, sur la marche générale de la politique économique du Pays. Leurs fonctions diffèrent donc totalement de celles des « Conseils Economiques ». « Cette différence, dit le député Sinzheimer repose sur une considération toute sim-

(2) Voir Ch. III § 1.

ple. Dans la vie économique, il existe une opposition et une communauté. L'opposition qui existe dans notre vie économique et qu'il est impossible de négliger, est l'opposition entre le Capital et le Travail. Il est donc nécessaire, du moment que les intérêts capitalistes ont leur représentation publique particulière dans les Chambres de Commerce de créer, du côté du travail une représentation publique particulière qui s'étend à tous les ouvriers et à tous les employés. La mission de cette représentation doit être d'exprimer tous les intérêts de la classe laborieuse en tant que telle, d'une manière ordonnée, par un organe public de représentation. Cet organe public de représentation, c'est le Conseil des ouvriers. Ce Conseil est une représentation unilatérale d'intérêts; il a pour but d'augmenter et de réaliser l'influence économique de la classe ouvrière.

Mais dans la vie économique il n'y a pas seulement une opposition, il y a aussi une Communauté. Cette communauté est fondée sur l'intérêt qu'ont les patrons et les ouvriers à la production. Les Conseils économiques ont pour mission, par opposition aux Conseils d'Ouvriers de réaliser ces devoirs de production communs qui incombent également aux patrons et aux ouvriers salariés. »

Ainsi, du point de vue qui nous intéresse, de la direction générale de l'Economie collective les Conseils ouvriers, en tant que tels ne jouent aucun rôle.

Ils prennent toute leur importance, à ce point de vue, lorsqu'unis aux représentations patronales « et d'autres cercles intéressés ils constituent les Conseils économiques ». Voici, en effet, comment d'après l'art. 165 se forment les Conseils économiques :

Art. 165, al. 2 : « En vue de l'accomplissement de toutes les tâches économiques et de la collaboration à l'exécution des lois de socialisation, les conseils ouvriers de district et le conseil ouvrier d'Empire, se réunissent aux représentants des employeurs et autres cercles intéressés pour former des conseils économiques de district et un Conseil économique d'Empire. Les conseils économiques de district seront constitués de telle manière que tous les groupes professionnels importants y soient représentés dans la mesure de leur importance économique et sociale. » Ainsi deux principes président à la formation des conseils économiques.

1° Le principe paritaire suivant lequel ouvriers et patrons sont placés sur un pied d'égalité. A eux viennent encore se joindre les représentants des consommateurs qui sont désignés dans le texte par les termes « autres cercles intéressés » (1).

2° Le principe de la représentation de tous les groupes professionnels suivant leur importance économique et sociale. A quoi se mesure cette importance économique et sociale ? C'est ce que ni les textes, ni les travaux préparatoires ne nous disent. Les lois postérieures devront fixer ce point (2).

b) Leur organisation : Les conseils économiques sont organisés territorialement à deux échelons. Nous avons d'abord les Conseils économiques de Cercle, puis le Con-

(1) Protocole, 8^e Commission, p. 395.

(2) Aucune loi n'est venue jusqu'à présent régler cette question. Le gouvernement a cependant cru bon de nommer un Conseil Economique provisoire. On ne peut certainement tirer des conclusions d'un Conseil ainsi constitué. Voici cependant quelle est la représentation numérique de chaque groupe économique : agriculture 68, industrie maraichère et pêche 6, industrie 68, commerce, banques, assurances 44, transport 34, petit commerce et petite industrie 36, consommateurs 30.

seil économique du Reich. C'est ce dernier qui a la direction suprême sur toute la production du Reich.

Mais en dehors de ses attributions économiques la Constitution lui a accordé une certaine influence sur la législation (3). Le gouvernement a le devoir avant de déposer un projet de loi d'ordre économique ou social, de consulter pour avis le Conseil économique du Reich. Ce dernier possède même le droit de prendre l'initiative de tels projets. Si le gouvernement se trouve en désaccord avec le Conseil sur un de ces projets, il'a tout de même le devoir de le déposer sur les bureaux de la Chambre et de motiver son opposition. Le Conseil Economique, de son côté, a le droit de déléguer un de ses représentants devant la Chambre pour la défense du projet. Ainsi le Conseil Economique est assuré de ne pas voir entraver son action économique par des lois inopportunes.

Le système se tient parfaitement dans son ensemble.

§ 4. -- Qui peut socialiser ?

Le principe de la socialisation une fois admis, la question s'est posée de savoir à qui on accorderait le droit de faire passer ainsi les entreprises individuelles dans le régime de l'Economie collective.

La question se pose pour les deux cas de socialisation prévues par l'art. 156 :

1. Pour la socialisation intégrale qui implique le passage de la propriété privée à la propriété collective.

2. Pour la formation des corps économiques autonomes.

(3) Voir à ce sujet le § 4 p. 75 et s.

Ces deux formes ne peuvent être adoptées qu'au moyen d'une loi. Il s'agissait de savoir à qui on accorderait le droit de prendre une loi pareille.

Plusieurs solutions du problème se présentaient. Ou bien accorder ce droit au Reich, ou bien aux Etats-privés, ou bien encore au Conseil économique d'Empire prévu par l'art. 165 de la Constitution. Les partis d'extrême-gauche préconisaient encore une autre : celle de confier l'initiative de la socialisation et son exécution aux Conseils ouvriers à créer dans l'Empire et auxquels, au surplus, ils remettraient tout le pouvoir politique. Cette solution est conforme aux doctrines que professe le parti communiste sur l'organisation de l'Etat, mais ces conceptions, étant en opposition formelle avec l'esprit démocratique qui est à la base même de la Constitution allemande, ne pouvaient être adoptées par la majorité de la Nationalversammlung. Il fallait adopter ou rejeter en bloc les projets de l'U. S. P. D. Une telle socialisation porterait, en effet, atteinte au droit de propriété garanti par la Constitution elle-même dans son art. 153 al. 1^{er}, qui exige pour l'expropriation une loi. La composition politique de la Constituante écartait d'avance l'attribution d'une telle prérogative aux Conseils ouvriers. Cependant, en son art. 165, la Constitution accorde aux conseils ouvriers le droit de *collaborer à l'exécution* des lois de socialisation ».

Restaient donc les trois autres facteurs de la vie économique et politique du Reich à qui l'on pouvait confier le droit de socialiser.

La Constitution ne l'a pas accordé exclusivement à l'un d'eux. Elle a adopté un système qui combine l'ac-

tion de ces trois facteurs : le Reich, les Etats particuliers et le Conseil économique d'Empire.

L'activité de ces trois organes est cependant bien inégale.

Pour procéder à la socialisation, une loi est nécessaire : « L'Empire peut par une loi transporter dans le domaine collectif » (art. 156). « L'Empire est autorisé par voie législative..... » (loi du 23 mars, art. 2). Mais cette loi peut être prise aussi bien par l'Empire que par les Etats particuliers. La compétence de ces deux pouvoirs n'est évidemment pas la même, celle du Reich s'étendant sur le territoire entier de l'Allemagne, tandis que celle des Etats-membres se limite à leurs frontières respectives. Cependant, l'art. 156 qui est fondamental dans la matière aussi bien que la loi du 23 mars 1919, ne parlent que du Reich. La compétence législative des Etats dans cette matière se trouve ailleurs. Nous la tirons du silence de l'art. 6 de la Constitution. Celui-ci contient, en effet, une énumération limitative des matières sur lesquelles « l'Empire a le droit exclusif de légiférer ». Celles-ci au nombre de 6 ne contiennent pas la socialisation. Le législateur en ne l'incorporant pas dans l'article 6, a manifestement voulu autoriser les Etats-membres à voter également des lois de socialisation. D'ailleurs, l'art. 12 nous autorise également à conclure en faveur du droit accordé aux Etats-membres de voter des lois de socialisation. Que dit, en effet, cet article? Ceci, dans son al. 1^{er} : « Aussi longtemps que, et dans la mesure où l'Empire ne fait pas usage de son droit de légiférer, les Pays conservent le droit de légiférer. Cela ne s'applique pas aux matières pour lesquelles l'Empire a le droit exclusif de légiférer. » Or, nous l'avons vu, les lois de

socialisation ne sont pas de la compétence exclusive de l'Empire. Donc les Pays ont, sous certaines restrictions le droit de voter des lois de socialisation.

Il est vrai que l'art. 12 poursuit: « Le gouvernement d'Empire peut opposer son veto aux lois de Pays relatives aux objets visés à l'art. 7, n° 13, lorsqu'elles touchent aux intérêts de la Collectivité dans l'Empire. » Le n° 13 de l'art. 7 vise la « socialisation des richesses naturelles et des entreprises économiques ». Voilà donc la reconnaissance formelle des lois de Pays sur la socialisation! Quant au droit de veto, celui-ci ne sert qu'à permettre au Reich d'avoir un contrôle suprême dans la matière, afin d'aider à l'unification des mesures relatives à l'Economie Collective ou socialisation.

Les explications fournies par M. le Ministre de l'Economie Nationale, Wissel, le 7 mars 1919, lors de la discussion en première lecture du projet de loi relatif à la socialisation, et qui devint plus tard la loi du 23 mars 1919, corroborent nos raisonnements. Défendant la compétence du Reich, il dit : « Si le Reich ne possédait pas cette compétence, chaque Etat-membre aurait le droit de procéder à la socialisation de sa propre initiative et sans aucun égard à l'intérêt collectif du domaine économique allemand. Il y aurait là un grave danger pour l'unité économique du Reich. On reviendrait alors au temps où chaque Etat allemand menait une politique économique spéciale, et où le pays, traversé par des barrières économiques artificielles, végétait, n'ayant pas assez d'espace pour un sain développement de ses forces. L'Etat doit avoir, s'il veut maintenir son unité économique, la possibilité assurée de rentrer dans la voie de la légifération...

Cette compétence du Reich pour l'organisation de l'Economie Collective ne doit pas être exclusive, tant que le Reich ne prend pas en mains la direction nationalisante d'une branche de l'Economie. Tant qu'il y a place dans le cadre de l'organisation créée par le Reich, pour des mesures individuelles des différents Etats, ceux-ci doivent être autorisés à les prendre en vue d'une socialisation en leur faveur ».

Voulant illustrer d'un exemple cette théorie du partage de la compétence législative, le ministre poursuit en ces termes :

« Si l'organisation nationalisante du Reich ne touche — telle que la matière du charbon comme elle nous est proposée dans le second projet — pas à la propriété des moyens de production, mais se limite à influencer dans un esprit socialisant le débit, la production, les Etats-membres peuvent en ce cas revendiquer la propriété des moyens de production et en réaliser l'étatisation. Mais il est bien entendu qu'une entreprise ainsi étatisée doit se soumettre aux prescriptions socialisantes du Reich, concernant la production, tout comme si la propriété était restée entre les mains du capital privé. »

Quant aux rapports qui peuvent exister entre les deux législations, et aux conflits éventuels auxquels ils peuvent donner naissance, ceux-ci sont régis par la règle générale du droit public allemand : « Droit d'Empire passe droit de Pays », consacré également par l'article 13, al. 1 de la Constitution. D'ailleurs, le même article dans son alinéa 2, prévoit l'existence d'une Cour de Justice suprême de l'Empire, chargée de régler les conflits de cet ordre.

Après avoir examiné le rôle des deux facteurs du Reich et des Etats-membres, il reste à connaître celui du Conseil Economique d'Empire. Le droit de voter des lois reste un privilège sacré de la souveraineté nationale qui délègue ce pouvoir au Parlement. La question qui se pose est donc de savoir si le Conseil d'Empire fait partie du Parlement et quel est son rôle dans la législation.

L'article 165 de la Constitution après avoir admis le principe des conseils ouvriers et des conseils économiques, s'exprime ainsi dans son alinéa 4 sur le rôle du Conseil Economique du Reich :

« Les projets de loi de politique sociale et de politique économique d'importance fondamentale doivent avant leur dépôt, être soumis par le gouvernement d'Empire à l'avis du Conseil Economique d'Empire. Celui-ci a le droit de présenter lui-même de tels projets de loi. Si le gouvernement d'Empire ne les approuve pas, il doit quand même présenter ces projets au Reichstag en exposant sa manière de voir. Le Conseil Economique d'Empire peut faire défendre ces projets par un de ces membres. »

On le voit, le rôle du Conseil Economique d'Empire est simplement consultatif. Il ne prend aucune part au vote des lois. Mais le gouvernement est soumis à l'obligation formelle de soumettre tous les projets de politique économique et sociale à l'appréciation du Conseil Economique. Et certes les lois de socialisation sont les premières à entrer dans cette catégorie. Leur portée économique ne le cède en rien à leur portée sociale.

Favorables ou néfastes, l'ordre nouveau qu'elles vont créer influera profondément sur la production et sur les relations des classes sociales entre elles.

Qu'on ne se récrie point sur la valeur en apparence peu importante des opinions formulées par le Conseil puisque le gouvernement peut passer outre à un avis défavorable et soumettre malgré tout le projet aux Chambres! Elles serviront à éclairer le Parlement, et derrière lui l'opinion publique. Elles serviront de contrepoids aux velléités gouvernementales et pèseront sur elles de tout le poids d'avis émis par un Corps dont la haute compétence en la matière ne fait point de doute. Le gouvernement devant les Chambres, et les Chambres devant l'opinion publique allemande disciplinée, se trouveront amenés à peser plus d'une fois leurs décisions avant d'oser aller à l'encontre des décisions du Conseil. Les politiciens, dont le crédit devant l'opinion publique ne cesse de décroître, oseront-ils passer outre aux avis motivés des techniciens? L'aspect général que nous offre la conduite des affaires publiques depuis la guerre ne permet guère de conclure affirmativement. Devant toutes ces considérations, l'importance du Conseil Economique en matière de socialisation, nous paraît étrangement agrandie. Et sans entrer entièrement dans les vues de M. Delbrück, on ne saurait méditer assez longuement ces paroles qu'il prononça à l'Assemblée Nationale au cours d'une discussion sur le Conseil Economique : « Le Conseil Economique est tout de même une troisième Chambre. Une telle Chambre appelée à statuer sur les questions les plus importantes de la vie nationale, aura nécessairement une tendance naturelle à élargir ses attributions. Nous sommes sans aucun doute, au début d'une période où le Reichstag et le Reichsrat combattront d'un côté, tandis que le Conseil Economique combattrait de l'autre. Le jour viendra où le Conseil Economique

tentera de devenir l'héritier du Reichsrat, et de prendre sa place. »

Eût-il été préférable d'accorder au Conseil Economique un pouvoir plus étendu, une part dans le vote même des lois économiques et sociales, ainsi que le demandaient les partisans de la « démocratie formelle » ? Nous ne le pensons pas. Telle quelle, son activité lui permet aujourd'hui de peser lourdement sur la marche des affaires publiques sans en partager la responsabilité. C'est là un avantage inappréciable pour l'avenir même de ce nouveau-né du droit public. Car si un jour les prévisions de M. Delbrück se réalisent, le Conseil Economique se présentera devant le peuple souverain, renforcé par une précieuse expérience des affaires, et étranger aux fautes commises. Tel est l'ensemble du système. Il reconnaît un pouvoir absolu au Reich de légiférer en matière de socialisation ; il l'accorde également aux Etats, mais non sans certaines restrictions, et donne un conseiller précieux à ceux qui ont principalement la charge de ces lois. Le problème qu'il résoud était un des plus importants que la question de la socialisation pouvait soulever. Il s'agissait d'éviter l'arbitraire et de concilier avec les intérêts privés ceux du Reich, ceux des Etats-membres, et ceux de l'organisme économique de la production. La formule à laquelle se sont arrêtés les Constituants allemands constitue au surplus une heureuse transaction entre les partisans du droit social et les défenseurs du droit subjectif de l'individu, car la nécessité de l'intervention du législateur garantit suffisamment le respect de la propriété privée ne permet pas aux gouvernants de menacer arbitrairement l'avoir des citoyens et réserve les droits de la collectivité.

§ 5. -- Conditions de la Socialisation

La Constitution a posé certaines conditions au législateur ordinaire lorsque celui-ci désire procéder à une socialisation. Il ne peut socialiser :

- 1° Que sous réserve d'indemnité ;
- 2° En respectant les dispositions en vigueur en matière d'expropriation ;
- 3° Que les entreprises économiques privées susceptibles d'être socialisées ;
- 4° Lorsqu'il s'agit de syndiquer des industries privées en corps autonomes, il ne peut le faire qu'en *cas de besoin pressant*.

Nous allons étudier point par point ces quatre conditions :

a) INDEMNITE

La question de l'indemnité à octroyer aux propriétaires expropriés pour la réalisation des mesures de socialisation fut longuement débattue au sein de l'Assemblée Nationale. Elle fut posée une première fois lors du vote de lois de socialisation puis encore de nouveau au moment de la discussion en Commission de l'art. 156 de la Constitution.

Les phases des débats parlementaires, les amendements déposés par les différents partis mettent ici clairement en opposition les différents courants de l'Assemblée Nationale. Nous voyons d'un côté les partis bourgeois oublier pour un instant la coalition gouvernementale, réclamant l'indemnité par principe, de l'autre, les socialistes divisés ne pas pouvoir opposer un front unique à la coalition bourgeoise. Numériquement

supérieurs ceux-là finissent par imposer leur point de vue.

Voici comment s'expriment les deux textes :

« L'empire peut par une loi sous réserve d'indemnité... faire passer dans la propriété commune, etc., etc... (art. 156).

« L'Empire est autorisé par voie législative et contre une juste indemnité, etc., etc... » (loi du 23 mars 1919 art. 2).

Dans le projet gouvernemental de la loi de socialisation du 23 mars 1919 la question de l'indemnité n'avait pas été touchée (1). La Commission parlementaire à qui le projet fut renvoyé fit subir à l'art. des modifications importantes et ajouta en 1^e lecture en fin d'article la phrase suivante :

« La question d'indemnité devra être réglée par les futures lois d'Empire. » Cette modification fut adoptée par suite d'un amendement du parti du entre. Mais l'article devait subir encore une nouvelle transformation plus importante. En 2^e lecture à la Commission, par suite d'un nouvel amendement, ayant comme auteurs les partis démocrates et du Centre réunis, on adopta la formule définitive de l'art. en ajoutant les mots « contre une juste indemnité » à la suite de « voie législative ».

Les socialistes tentèrent de réagir. Ils ne voulaient pas reconnaître le principe de l'indemnité et voulaient en faire un cas d'espèce. « L'obligation d'indemnité dit le député Braun (1), doit être jugée séparément pour chaque cas, il doit être examiné alors si pour des raisons d'équité, que nous reconnaissons, il ne doit pas être payé

(1) Voir Deutsche allgemeine Zeitung N° 109 du 4 mars 1919.

(1) Comptes-rendus stén. de l'Assemblée Nationale, tom. 326, p. 721 B.
— 26^e séance.

une indemnité ». C'est donc bien une lutte de principes qui se livra autour de la question de l'indemnité. C'est bien dans sa généralité, en tant que principe, que les socialistes se refusent à voir admettre le paiement de l'indemnité. Et c'est bien cela, que désirent les partis bourgeois. Là où les concessions au socialisme ne semblaient plus être d'aucun profit à la cause de la reconstruction de l'industrie allemande nous voyons nettement les parties bourgeois s'y opposer et défendre en bloc les intérêts de leurs mandants. Ceci est une preuve de plus pour ce que nous affirmions au § 1 relatif au caractère de la socialisation allemande.

Dans le but de mettre en pratique leurs projets, le parti social-démocrate déposa à la 2^e lecture du projet, en séance plénière, un amendement afin d'effacer les mots, « contre une juste indemnité, » qui avaient été adoptés sur la proposition des partis démocrates et du Centre. Cet amendement fut repoussé et l'art. passa dans sa structure définitive.

Ainsi se termine la lutte à l'avantage des partis bourgeois lors du vote de la loi de socialisation.

Mais la question devait revenir sur le tapis, au moment de l'art. 156 de la Constitution. Et de nouveau ce furent les socialistes qui la soulevèrent. A la Commission chargée de l'étude du projet de la Constitution le député Sinzheimer essaie encore de combattre le principe de l'indemnité (1). Il prétend qu'il existe des cas où son paiement est sans objet et se base sur l'art. 153 de la Constitution précédemment adopté qui a trait à l'expropriation. « Cette pensée se trouve, dit-il, dans l'art. 43 (2) « qui prévoit en matière d'expropriation le paiement

(1) Protocole de la 8^e Commission, p. 385, 386.

d'un indemnité » à moins qu'une loi d'Empire ne dispose autrement ». « Nous ne voulons pas, dit-il, nous charger définitivement en ce cas d'une indemnité et nous pouvons renvoyer par la suite à une loi d'Empire ». Mais ces arguments ne paraissent pas convaincre la Commission pas plus que les protestations du député Katzenstein qui cherche à l'influencer en attirant son attention sur le cas de sociétés ayant réalisé dans le courant de quelques années des bénéfices dépassant 100 % (3). « Des sociétés pareilles n'ont pas besoin d'être indemnisées ». (4).

Le principe fut admis cependant, il fut même introduit dans le § 2 de l'art. 156 qui ne parle point d'expropriation mais simplement de syndicalisation obligatoire des entreprises industrielles. Les socialistes ne manquèrent pas de faire remarquer combien cela était injuste et le député Sinzheimer dit qu'il ne pouvait admettre le paiement d'un indemnité si l'on entend par socialisation uniquement la concentration des entreprises privées comme c'est le cas du § 2. Rien n'y fit et l'art. fut adopté ainsi en 1^e lecture.

(2) 153 de la Cons.

(3) A ce sujet, il nous semble assez intéressant de faire connaître une vue curieuse de Kautzky sur la question :

« La confiscation pure et simple des fortunes serait une punition assez rationnelle, dit-il, pour différents crimes commis contre la société. Ainsi notamment, la fortune de tous ceux qui portent une certaine responsabilité à la guerre mondiale sont à confisquer. La propriété des Hohenzollern et des Habsbourg devraient servir à amoindrir dans une certaine mesure les frais de guerre. Egalement la fortune de tous ceux qui du fait de la guerre ont amoncelé des capitaux.

Enfin, la confiscation devrait être préconisée envers tous ceux qui arrêtent leurs entreprises dans le but de nuire à la révolution. Cette mesure serait évidemment opérante que si au moment de la socialisation, les capitalistes dont les entreprises ont continué à fonctionner, étaient indemnisés. » Cela ne fait-il point songer aux confiscations napoléoniennes qui ont servi à abattre les adversaires politiques de l'Empereur ?

(Kautzky. « Was ist Sozialisierung », page 31.)

(4) Protocole 8^e Commission, p. 511.

Mais en deuxième lecture le député Sinzheimer revient à nouveau sur ce dernier point et exposa ainsi son point de vue (1). « Nous devons distinguer dans l'art. 46 (2) deux grandes idées : la première est celle du transport de la propriété privée à la propriété collective. Là l'indemnité doit-être établie et nous n'avons rien à dire contre. Dans le § 2 est contenue la nouvelle idée que la propriété privée sera maintenue mais que les entreprises privées tout en restant propriétés privées pourront être concentrées organiquement dans l'intérêt de l'économie collective. Nous sommes d'avis que dans ce but l'obligation fondamentale d'indemnité ne doit jamais être reconnue. On peut dans des cas particuliers et pour des raisons d'équité penser au paiement d'une indemnité mais il serait complètement faux d'établir d'avance une indemnité dans la Constitution pour des mesures organisatrices qui laissent intacte la propriété privée. »

Un amendement déposé à cet effet par le député Katzenstein fut alors adopté et l'obligation d'indemnité effacée du § 2 de l'art. 156 de la Constitution.

Il existe donc cette grande différence entre les deux textes relatifs à la socialisation. Tandis que la loi du 23 mars reconnaît l'obligation d'indemnité même pour la forme de syndicalisation obligatoire, la Constitution la repousse et se borne à la reconnaître uniquement dans le premier cas celui de l'expropriation pure et simple.

b) L'EXPROPRIATION.

L'article 156 exige en outre que pour socialiser, on respecte les dispositions en vigueur pour l'expropria-

(1) Protocole de la 8^e Commission, p. 511.

(2) Art. 156 de la Constitution.

tion. Celle-ci sont consignées dans l'art. 153, al. 2 de la Constitution dont teneur suit :

« Il ne sera procédé à l'expropriation que pour le bien de la généralité et en vertu de dispositions législatives. Elle aura lieu contre juste indemnité, à moins qu'une loi d'Empire ne dispose autrement. En ce qui concerne le montant de l'indemnité, la voix des tribunaux ordinaires devra rester ouvert en cas de contestation, à moins que les lois d'Empire ne disposent autrement. L'expropriation dont use l'Empire à l'égard des Pays, communes et syndicats d'utilité publique, ne peut avoir lieu que contre indemnité. »

Résumons donc :

- 1) une expropriation ne peut avoir lieu que pour le bien public ;
- 2) on ne peut exproprier qu'en vertu d'une disposition législative ;
- 3) une juste indemnité est nécessaire à moins d'une loi spéciale d'Empire ;
- 4) les tribunaux ordinaires sont compétants en cas de contestation.

La première de ces dispositions ne se rapporte qu'aux expropriations ordinaires. Elle ne s'applique pas à la socialisation qui est une mesure prise toujours dans l'intérêt général et pour le bien de l'Economie Nationale.

La seconde fait double emploi avec les termes mêmes de l'article 156 et de la loi du 23 mars 1919. Nous avons vu, en effet, que l'intervention du législateur est indispensable pour la socialisation expropriatrice.

La troisième nous ramène à la question de l'indemnité qui est réglée par l'art. 156 lui-même et que nous avons examinée en détail précédemment.

Reste une dernière et quatrième disposition relative à l'autorité compétente pour fixer le montant de l'indemnité (1). L'art 153 assigne ce rôle aux tribunaux ordinaires. Ceux-ci n'interviennent qu'en cas de contestation entre l'Administration qui fait des offres et le propriétaire exproprié. C'est un système analogue à celui qu'introduisait en France la loi du 8 mars 1810, abrogée depuis et remplacée par la création du Jury spécial d'expropriation.

c) LA CLAUSE DE MATURITE.

On a appelé ainsi la clause suivant laquelle seules les entreprises aptes à être socialisées peuvent être retirées de la propriété privée pour faire l'objet d'une propriété collective. Elle ne concerne que la 1^{re} forme de socialisation celle qui s'attaque à la propriété elle-même.

Nous la rencontrons dans l'al. 2 du § 2 de la loi de socialisation, d'où elle a été transportée telle qu'elle dans l'art. 156 de la Constitution.

Que signifie cette clause ? Il nous font recourir au rapport que la Commission de socialisation publiait le 11 décembre 1918 (1) pour trouver son explication. Dans ce rapport la Commission après avoir déclaré que la socialisation des moyens de production ne saurait se faire que progressivement et avoir constaté que pour certaines branches de l'économie nationale comme l'industrie d'exportation, le commerce extérieur, le système bancaire il fallait maintenir l'ancienne organisation après avoir fait ces réserves, elle dit : « La Commission est cependant d'avis que les branches de l'économie nationale qui en-

(1) Anschutz, p. 252, il considère que la formule... » avec application correspondante des dispositions en vigueur en matière d'expropriation » concerne surtout ce dernier point.

(1) *Vossische Zeitung* du 11 déc. 1918 éd. du soir.

trent les premières en considération pour la socialisation sont celles qui ont développé des pouvoirs de monopole capitaliste. On doit particulièrement mettre à la disposition de la communauté les matières premières telles que le charbon et le fer. Il doit être examiné quelles autres branches de la production et de la récupération des forces *par suite de leur concentration* étendue sont aptes à entrer dans l'Economie collective... »

Ainsi l'aptitude, la maturité à la socialisation dépend du degré de concentration atteint par la branche de l'économie nationale à laquelle se rattache l'entreprise privée à socialiser.

Ce terme de « maturité » par lequel on a désigné en Allemagne la clause que nous examinons n'est pas simplement une formule creuse. Elle a son sens profond, elle caractérise nettement la chose en la rattachant à la théorie marxiste de concentration ou d'expropriation (1).

On sait que Marx, après avoir étudié le développement du processus économique, à partir du XVI^e siècle, arrive à la conclusion bien connue de la concentration des capitaux entre les mains de quelques capitalistes, rois de l'industrie ou trusts. Ce fait amenera fatalement par le nombre grandissant des non-possédants et la prolétarianisation de la grande majorité de la population, la fin du régime appelé capitaliste. Les entreprises ainsi concentrées, dans lequel le rôle du patron sera économiquement nul, pourront alors passer de la propriété individuelle à la propriété collective. Elles seront aptes à la socialisation. Voici d'ailleurs ce qu'en dit Kantzky: « Les sociétés par actions sont plus facilement socialisables que les entreprises privées ; les grandes mieux que les petites ;

(1) Gide et Rist Histoire des doctrines économiques, éd. 1920, p. 544.

les cartels mieux que les entreprises isolées qui vivent sous la loi de la concurrence ; on socialiserait plutôt celles qui produisent surtout pour le marché national que celles dont les produits sont destinés à l'étranger » (2).

Dans le premier projet gouvernemental cette clause n'existait pas ; elle n'apparaît qu'après le renvoi du projet à la Commission des Etats ; c'est là qu'elle fut ajoutée.

Ni les partis socialistes ni les partis bourgeois ne s'opposèrent, lorsque le projet vint devant l'Assemblée à son admission.

Les premiers ne le pouvaient pas sans désavouer leurs propres théories.

Pour les partis bourgeois cette clause constituait tout d'abord une limitation à la faculté de socialisation. Mais au surplus elle était en conformité avec l'intérêt national.

En effet ce sont les entreprises concentrées, possesseurs de grands capitaux d'une nombreuse main-d'œuvre, dont l'activité s'étend sur le marché national tout entier, ce sont ces entreprises, disons-nous qu'il est surtout intéressant de placer sous le contrôle de la Communauté. Ce sont celles qui ont la faculté d'influencer le plus largement la vie même d'un peuple.

Mais, qui sera juge de la maturité de ces entreprises ? (1) Dans le système élaboré par la constitution de Weimar, ce sera le législateur, la loi. C'est là encore une façon de faire prédominer la volonté de la nation sur n'importe quelle autre.

(2) Kantzky « Was ist Sozialisierung ? », page 30.

(1) Voir Anschütz p. 252 : « Die Verfassung des Deutschen Reiches » Berlin 1921.

d) LA CLAUSE DE NECESSITE URGENTE.

Cette clause est spéciale à l'une seulement des formes de socialisation prévues par l'article 156. Elle ne concerne que le cas de la syndicalisation obligatoire. Pourquoi, se demande-t-on, une telle restriction est-elle imposée pour l'un seulement des 4 cas établis par la Constitution, alors que pour les autres toute liberté, quant au choix du moment, est laissée à l'autorité compétente ?

Il serait vain de chercher une réponse à cette question ailleurs que dans les luttes parlementaires et dans le caractère de compromis dont fait montre toute cette partie de la Constitution. Cette clause est, en effet, une de ces formules ambiguës autour desquelles deux tendances opposées ont trouvé momentanément un terrain d'entente.

Ainsi que la précédente elle est commune à la loi de socialisation et à l'art 156 de la Constitution. Grâce à elle, s'est fondue l'opposition qui régnait entre les social-démocrates d'une part et les partis démocrate et national de l'autre.

Nous avons vu que la clause de maturité contenue dans l'al. 1 de l'art 156 divisait en somme les entreprises économiques allemandes en 2 catégories : celles qui étaient mûres pour le passage dans la propriété collective et celles qui ne l'étaient pas. L'accord s'étant fait quant aux premières restait, à régler le sort des autres.

Les socialistes et les démocrates étaient bien d'accord quant à la question de la propriété de ces entreprises qui devait continuer à rester entre les mains de leurs ayants droit. Mais tandis que pour les démocrates le maintien de la propriété impliquait toutes les prérogatives qui y sont attachées, pour les socialistes ce maintien se bornait à

une espèce de nue propriété, l'administration et l'usage des entreprises visées devant être réglementées dans l'intérêt de l'Economie collective.

L'opposition entre ces deux points de vue était manifeste et tenace. Ce fut le parti du centre qui intervint alors en médiateur. Il proposa la transaction suivante : Les entreprises non susceptibles de passer dans la propriété commune ne devaient entrer dans le régime de l'Economie collective, et ce sous la forme de la syndicalisation obligatoire, que s'il y avait « nécessité urgente. » L'accord se fit sur cette formule. Elle calma les appréhensions des uns et satisfit l'amour propre des autres.

Mais quant à ses effets juridiques, elle laisse à réfléchir étant donné que le législateur juge sans appel, reste maître d'apprécier l'urgence et la nécessité.

Vu : Le Président de la Thèse,
RIST.

Vu : Le Doyen,
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL.

BIBLIOGRAPHIE

- COMPTE-RENDUS *sténographiques des séances de l'Assemblée Nationale allemande.*
- PROTOCOLE *de la 8^e Commission.*
- GERHARD AUSCHUTZ. — « *Die Verfassung des Deutschen Reiches* » (éd. Stilke, Berlin 1921).
- STIER-SOMLO. — « *Reichsverfassung* » (éd. A. Marcus u. E. Weber Borm 1920).
- OTTO MEISSNER. — « *Die Reichsverfassung* ». — Berlin 1919).
- REIER. — « *Sozialisierungsgesetze* ». (Berlin et Leipzig 1920).
- TEXBUHER *zur studien über Wirtschaft u. Staat, tom, 5, « Neue Wirtschaft ».* (Berlin et Leipzig 1920).
- KAUTZKY. — « *Was ist Sozialisierung ?* ». (Berlin 1919).
- GIESE. — « *Die Verfassung des Deutschen Reiches* » (éd. Heymann, Berlin).
- POETZSCH. — « *Handausgabe der neuen Reichsverfassung* » (éd. Liebmann, Berlin).
- ZIEGLER. — « *Die geistigen u. sozialen Strömungen Deutschland im XIX u. XX Jahrhundert* » (éd. Georg Bondi, Berlin, 1921, 7^e éd.).
- LIEFMANN. — « *Geschichte u. Kritik des Sozialismus* » (éd. Quelle et Meyer, Leipzig, 1922).
- AUGUST MULLER. — « *Sozialisierung oder Sozialismus ?* » (Berlin, 1919).

ERNEST SCHEIDING. — *Das erste Jahr der deutschen Revolution* ».

AUGUST MULLER. — « *Sozialisierung u. Sozialisierungsgesetzgebung im neuen Deutschland* (*Deutsche Juristen Zeitung*, 1919).

KARL KORSCH. — *Was ist Sozialisierung ?* » (Berlin 1919).

RENÉ BRUNET. — « *La Constitution allemande du 11 août 1919* » (éd. Payot, Paris 1921).

MARCEL TARDY. — « *Le problème de la socialisation en Allemagne* » (Marcel Rivière, Paris 1921).

« *La Constitution de l'Empire allemand* » (trad. Joseph Dubois. Paris 1920).

WALTHER RATHENAU. — « *Triple Révolution* ». 1921.

HUGO PREUSS. — « *Deutschlands republikanische Verfassung* » (Demokratischer Verlag, Berlin).

ANNEXE

LOI DU 23 MARS 1919 (1).

Art. 1.

« Tout Allemand sous réserve que sa liberté personnelle n'en souffre pas, a le devoir moral d'employer ses forces intellectuelles et physiques au bien de la communauté. Le travail, étant le bien économique le plus élevé est placé spécialement sous la protection de l'Empire. Tout Allemand doit avoir la possibilité d'acquérir par son travail économique, ses moyens d'existence. Tant qu'une occasion de travail ne peut lui être fournie, il doit être pourvu à son entretien. Les modalités seront déterminées par des lois d'Empire particulières.

Art. 2.

L'Empire est autorisé, par voie législative et contre une juste indemnité :

1) à placer sous un régime d'Economie Collective, les entreprises économiques aptes à être socialisées, en

(1) Il y a deux lois du 23 mars se rapportant à la socialisation. La première est celle que nous reproduisons, loi générale ; la deuxième est une application de celle-ci à l'économie du charbon.

particulier les entreprises de récupérations des richesses du sol et d'utilisation des forces naturelles ;

2) En cas de besoin urgent, à régler suivant les principes de l'Economie Collective (Gemeinwirtschaft) la production et la répartition des biens économiques.

Les dispositions de détail relatives à l'indemnité restent réservées à une loi particulière d'Empire.

Art. 3.

Les fonctions de l'Economie Collective réglée par loi d'Empire, peuvent être assignées à l'Empire, aux Etats confédérés, aux communes et fédérations de communes ou au organismes économiques d'administration autonome. Les organismes d'administration autonome sont sous le contrôle de l'Empire. L'Empire peut déléguer à l'exercice de ce contrôle, les autorités des Etats.

Art. 4.

.
.

CONSTITUTION DU 11 AOUT 1919.

CINQUIEME SECTION

« LA VIE ECONOMIQUE »

Art. 151 (1).

« L'organisation de la vie économique doit corres-

(1) Voir page 17 et s.

pondre aux principes de la justice et se proposer comme but de garantir à tous une existence digne de l'homme. Dans ces limites la liberté économique de l'individu sera assurée.

Il n'y a lieu de recourir à la contrainte légale que pour réaliser des droits menacés ou pour satisfaire à des exigences impérieuses du bien public.

La liberté du commerce et de l'industrie est garantie aux termes des lois d'Empire.

Art. 152 (2).

Le principe de la liberté des contrats régit les rapports économiques aux termes des lois.

L'usure est interdite. Les actes juridiques, qui blessent les bonnes mœurs sont nuls.

Art. 153 (1).

La propriété est garantie par la Constitution. Son contenu et ses limites résultent des lois.

Il ne sera procédé à expropriation que pour le bien de la généralité et en vertu de dispositions législatives. Elle aura lieu contre juste indemnité, à moins qu'une loi d'Empire ne dispose autrement. En ce qui concerne le montant de l'indemnité, la voie des tribunaux ordinaires devra rester ouverte en cas de contestation, à moins que les lois d'Empire ne disposent autrement. L'expropriation dont use l'Empire à l'égard des Pays, communes et syndicats d'utilité publique ne peut avoir lieu que contre indemnité.

(2) Voir page 36.

(1) Voir page 36, 52 et s, 84 et s.

Propriété oblige. Son usage doit être en même temps un bienfait pour l'intérêt général.

Art. 154 (2).

Le droit d'héritage est garanti aux termes du droit civil. La part prélevée par l'Etat sur les successions est déterminée par les lois.

Art. 155.

La répartition et l'utilisation du sol sont contrôlées par l'Etat en sorte d'empêcher les abus et de tendre à assurer à tout Allemand une habitation saine et à toutes les familles Allemandes, particulièrement aux familles nombreuses, un bien de famille, comportant habitation et exploitation, correspondant à leurs besoins. Dans la réglementation à intervenir sur les biens de famille on aura particulièrement égard à ceux qui ont pris part à la guerre.

La propriété foncière dont l'acquisition est nécessaire pour satisfaire aux besoins résultant du manque de logements, pour favoriser la colonisation intérieure et le défrichement ou pour développer l'agriculture, peut être expropriée. Les fidé-commis seront supprimés.

La culture et l'exploitation du sol sont un devoir du propriétaire foncier vis-à-vis de la communauté. L'augmentation de valeur du sol que reçoit un bien-fonds sans dépense de travail ou de capital profitera à la collectivité.

Toutes les richesses du sol et toutes les forces natu-

(2) Voir page 36.

relles utilisables au point de vue économique sont placées sous le contrôle de l'Etat. Les droits régaliens appartenant à des particuliers sont transférés à l'Etat par voie législative.

Art. 156.

L'empire peut par une loi, sous réserve d'indemnité et avec application correspondante des dispositions en vigueur en matière d'expropriation, faire passer dans la propriété commune les entreprises économiques privées susceptibles d'être socialisées. Il peut s'intéresser lui-même, intéresser les Pays ou les communes dans l'administration d'entreprises ou syndicats économiques ou s'assurer d'autre manière dans leur administration une influence prépondérante.

En outre l'Empire, en cas de besoin pressant, peut, aux fins de l'Economie Collective, fédérer par une loi, sur la base de l'autonomie, des entreprises et syndicats économiques dans le but d'assurer la collaboration de tous les éléments de la production, d'intéresser dans l'administration les patrons et les ouvriers et de régler d'après les principes de l'Economie Collective la production, la création, la distribution, l'emploi, la formation des prix ainsi que l'importation et l'exportation des richesses.

Les associations coopératives et leurs unions seront, sur leur demande, fondues dans l'Economie Collective en tenant compte de leur constitution et de leurs caractères particuliers.

— VI —

Art. 157 (1)

La force du travail est placée sous la protection particulière de l'Empire.

L'Empire crée un droit du travail uniforme.

Art. 158.

Le travail intellectuel, le droit des auteurs, des inventeurs et des artistes, jouissent de la protection et de la sollicitude de l'Empire.

Par des ententes internationales, respect et protection seront assurés aussi, à l'étranger, aux créations de la science, de la technique et de l'art allemands.

Art. 159.

La liberté de s'unir pour la défense et l'amélioration des conditions économiques et du travail est garantie pour chacun et pour toutes les professions. Toutes les conventions et dispositions qui tendent à limiter ou entraver cette liberté sont illégales.

Art. 160.

Quiconque en qualité d'ouvrier ou d'employé, se trouve dans un rapport de travail ou de service a le droit d'obtenir le temps libre nécessaire pour remplir ses devoirs civiques et, tant qu'il n'en résulte pas pour l'exploitation un préjudice grave, pour exercer les emplois publics honorifiques, qui lui sont confiés. La loi

(1) Voir page 21 et 22 en note.

détermine dans quelle mesure le droit à rémunération lui est maintenu.

Art. 161.

L'empire crée, avec le concours adéquat des assurés, un vaste système d'assurances pour la conservation de la santé et de la capacité de travail, la protection de la maternité et la prévoyance contre les suites économiques de la vieillesse, de l'infirmité et des vicissitudes de la vie.

Art. 162.

L'Empire intervient en faveur d'une réglementation internationale des conditions du travail des ouvriers, qui tend à procurer à l'ensemble des classes laborieuses de l'humanité un minimum général de droits sociaux.

Art. 163 (1).

Tout Allemand a, sans préjudice de sa liberté personnelle, le devoir moral d'employer ses forces intellectuelles et physiques, comme le veut l'intérêt de la Collectivité.

La possibilité doit être donnée à tout Allemand de gagner sa vie par un travail productif. Au cas où une occupation convenable ne peut lui être procurée il sera pourvu à son entretien indispensable. Les détails seront réglés par des lois d'Empire particulières.

(1) Voir page 35.

Art 164 (1).

La législation et l'administration favoriseront la classe moyenne des petits exploitants indépendants dans l'agriculture, l'industrie et le commerce et la protégeront pour qu'elle ne soit ni surchargée, ni absorbée.

Art. 165 (2).

Les ouvriers et employés sont appelés à collaborer, en commun avec les employeurs et sur un pied d'égalité, à la réglementation des conditions de salaires et de travail ainsi qu'à l'ensemble du développement économique des forces de production. De part et d'autre les organisations et leurs unions sont reconnues.

Les ouvriers et employés obtiennent, pour s'occuper de leur intérêts sociaux et économiques, des représentations légales dans les conseils ouvriers d'entreprise ainsi que dans les conseils ouvriers de district, formés selon les régions économiques, et dans un conseil ouvrier d'Empire.

En vue de l'accomplissement de toutes les tâches économiques et de la collaboration à l'exécution des lois de socialisation, les conseils ouvriers de district et le conseil ouvrier d'Empire, se réunissent aux représentations des employeurs et autres cercles intéressés pour former des conseils économiques de district et un conseil économique d'Empire. Les conseils économiques de district et le conseil économique d'Empire seront constitués de telle manière que tous les groupes professionnels impor-

(1) Voir page 36.

(2) Voir page 36, 62 et s.

tants y soient représentés dans la mesure de leur importance économique et sociale.

Le gouvernement d'Empire avant de déposer des projets de lois de politique sociale et d'économie politique d'une portée fondamentale, doit les soumettre pour avis au Conseil économique d'Empire. Le Conseil économique d'Empire a le droit de prendre l'initiative de propositions de lois de même nature. Si le gouvernement d'Empire n'y donne pas son assentiment, il doit néanmoins porter la proposition à l'Assemblée d'Empire avec l'exposé de son propre point de vue. Le Conseil économique d'Empire peut faire soutenir la proposition devant l'Assemblée d'Empire par un de ses membres.

Les Conseils ouvriers et économiques peuvent, dans les domaines qui leur sont assignés être investis de pouvoirs de contrôle et d'administration.

Il appartient exclusivement à l'Empire de régler l'organisation et les attributions des conseils ouvriers et économiques ainsi que leurs relations avec d'autres corps sociaux autonomes ».

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1 ^{er} . — § 1 ^{er} . — Historique succinct de la Révolution jusqu'à la convocation de la Cons- tituante	4
§ 2. — Naissance de la nouvelle Constitution.	9
§ 3. — Les textes sur la Socialisation	12
CHAPITRE II. — Les articles économiques de la Constitution; leur sens et leurs rapports avec la Socialisation	15
CHAPITRE III. — La Socialisation.	
§ 1 ^{er} . — Les buts de la Socialisation allemande	39
§ 2. — La notion et les formes de la Socialisa- tion.	
§ 3. — Les organes de la Socialisation	58
§ 4. — Qui peut socialiser?	65
§ 5. — Les conditions de la Socialisation	73
ANNEXE.	I

ERRATA

Au lieu de :

Lire:

page 10, 10 ^e ligne,	appelés	appelée
» » 14 ^e ligne,	(2)	(1)
» » 28 ^e ligne,	(1)	(2)
» » note 1 ^{re} ligne,	(2)	(1)
» » » 3 ^e ligne,	(1)	(2)
page 11, 4 ^e ligne,	manière	matière
» » 8 ^e ligne,	charga	chargea
» » 11 ^e ligne,	membres	membres
page 13, 10 ^e ligne,	que	qui
page 18, 28 ^e ligne,	(1)	(2)
» » note 2 ^e ligne,	(1)	(2)
page 20, note 4 ^e ligne,	Nammann	Naumann
page 21, 26 ^e ligne,	(1)	(2)
» » note 2 ^e ligne,	(1)	(2)
page 24, 5 ^e ligne,	de	du
» » 7 ^e ligne,	(2)	(1)
» note 1 ^{re} ligne,	(2)	(1)
page 25, 8 ^e ligne,	Prenb	Preuss
» » 9 ^e ligne,	(1)	(2)
» » 10 ^e ligne,	denier	dernier
» note 7 ^e ligne,	(1)	(2)
page 31, 6 ^e ligne,	(2)	(1)
» » note 1 ^{re} ligne,	(2)	(1)
page 32, 20 ^e ligne,	(1)	(2)
» » note 3 ^e ligne,	(1)	(2)
page 35, 10 ^e ligne,	Les rapports des	Les rapports avec l'Etat des
page 48, dernière ligne,	(1)	(2)
» » note 3 ^e ligne,	(1)	(2)
page 55, 15 ^e ligne,	(1)	(2)
» » note 7 ^e ligne,	(1)	(2)
page 56, 6 ^e ligne,	(2)	(1)
» » 22 ^e ligne,	(1)	(2)
» note 1 ^{re} ligne,	(2)	(1)
» note 2 ^e ligne,	(1)	(2)

Au lieu de :

Lire :

page 60, 27 ^e ligne,	sont les caractères de cette organisation.	Sentinel, s'exprime en 1920 ainsi :
page 62, 10 ^e ligne.	(2)	(1)
» » 20 ^e ligne,	166	165
» » note,	(2)	(1)
page 65, 5 ^e ligne,	(3)	(1)
» » note,	(3)	(1)
» » note,	55	65
page 74, 28 ^e ligne,	(1)	(2)
» » note 2 ^e ligne,	(1)	(2)
page 75, la note (2) se trouve à la page 75, 1 ^{re} ligne des notes.		
page 76, 10 ^e ligne,	(3)	(1)
» » 11 ^e ligne,	(4)	(2)
» » note 2 ^e ligne,	(3)	(1)
» » note dernière ligne,	(4)	(2)
page 79, 21 ^e ligne,	(1)	(2)
» » note 4 ^e ligne,	(1)	(2)
page 81, 5 ^e ligne,	(2)	(1)
» » 27 ^e ligne,	(1)	(2)
» » note 1 ^{re} ligne,	(2)	(1)
» » note 2 ^e ligne,	(1)	(2)
page 83, fin de page,	Germain-Martin	Barthélemy
page 85, 10 ^e ligne,	Texbuher	Textbucher
Annexe page III,	Article 152 (2)	néant
» page III note 2,	Voir page 36	néant
» page III note 1,	(1) voir page 36, 52 et s.	(1) v. page 33, 50 et s.
» page IV,	Art. 154 (2)	Art. 154 (1)
» page IV note,	(2) voir page 36	(1) voir page 33
VI note,	21 et 22 en note	21 en note
VII note,	36	33
VIII note 1,	36	33
VIII note 2,	36, 62 et suiv.	33, 62, 70 et suiv.

